



ONAFHANKELIJKE CASEMANAGER IN DE VREEMDELINGENKETEN

PERSPECTIEVEN VANUIT HET BUITENLAND



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

ONAFHANKELIJKE CASEMANAGER IN
DE VREEMDELINGENKETEN

Perspectieven vanuit het buitenland

- eindrapport -

Arend Odé
Lars Heuts
Bertine Witkamp

Amsterdam, maart 2015

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315

Amsterdam, maart 2015
Publicatienr. 14137

VOORWOORD

In de voorliggende rapportage worden de resultaten beschreven van een onderzoek naar onafhankelijk casemanagement in de vreemdelingenketen. Deze studie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum uitgevoerd. Het onderzoek is een uitvloeisel van de aankondiging van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om onderzoek te laten uitvoeren in het kader van de inzet van toezichtsmaatregelen en bewaring bij terugkeer. Met de resultaten van het onderzoek wil het ministerie zich een oordeel vormen over de wenselijkheid van de inzet van case-managers van niet-gouvernementele organisaties in de vreemdelingenketen.

Aan de hand van een aantal buitenlandse voorbeelden van casemanagement in de vreemdelingenketen is in kaart gebracht welke voor- en nadelen zijn verbonden aan de inzet van onafhankelijke casemanagers in de vreemdelingenketen, en wat cruciale randvoorwaarden en werkwijzen zijn voor een succesvolle inzet van casemanagers. De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op een inventarisatie van beschikbare documentatie en telefonische interviews met betrokkenen bij de buitenlandse casussen.

Wij willen alle geïnterviewden in Australië, België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hartelijk danken voor hun bijdrage aan het onderzoek. Ook danken wij de begeleidingscommissie die dit onderzoek op zeer opbouwende wijze en met grote deskundigheid heeft begeleid. De begeleidingscommissie bestond uit:

- dhr. drs. E. Bloemen (Pharos);
- mevr. drs. G. Driegen (ministerie van Veiligheid en Justitie);
- dhr. mr. J. Schirm (Internationale Organisatie voor Migratie);
- mevr. drs. A. Spreeuw (Hogeschool van Arnhem en Nijmegen); en
- dhr. dr. F. Beijaard (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum).

Arend Odé (projectleider)
Amsterdam, maart 2015

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| Management summary (NL) | I |
| Management summary (EN) | IX |
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen | 1 |
| 1.2 Het model van de realistische evaluatie | 3 |
| 1.3 Uitgangspunten onderzoek | 5 |
| 1.4 De aanpak | 6 |
| 1.5 Leeswijzer | 8 |
| 2 Ervaringen met casemanagement | 11 |
| 2.1 Casemanagement in de vreemdelingenketen..... | 11 |
| 2.2 Casemanagement in de gezondheidszorg..... | 13 |
| 2.3 Casemanagement in de aanpak van huiselijk geweld..... | 16 |
| 2.4 Een toetsingskader voor casemanagement..... | 18 |
| 3 Inventarisatie buitenlandse casussen | 21 |
| 3.1 Overzicht buitenlandse voorbeelden van casemanagement | 22 |
| 3.2 Keuze voor nader te onderzoeken casussen..... | 31 |
| 4 ASAS, CAS en ASP in Australië | 33 |
| 4.1 De asielprocedure in Australië | 33 |
| 4.2 Uitvoering casemanagement ASAS en CAS | 35 |
| 4.3 Inhoud casemanagement ASAS en CAS: hoe is het opgezet?..... | 38 |
| 4.4 Uitvoering in de praktijk bij ASAS en CAS | 40 |
| 4.5 Resultaten en meerwaarde casemanagement ASAS en CAS..... | 42 |
| 4.6 Werkzame bestanddelen ASAS en CAS | 44 |
| 4.7 Conclusie..... | 45 |
| 5 Migrationsverket in Zweden | 47 |
| 5.1 De asielprocedure in Zweden..... | 47 |
| 5.2 Uitvoering casemanagement..... | 48 |
| 5.3 Inhoud casemanagement: hoe is het opgezet? | 50 |
| 5.4 Uitvoering in de praktijk..... | 52 |
| 5.5 Resultaten en meerwaarde casemanagement..... | 53 |
| 5.6 Werkzame en minder werkzame bestanddelen | 55 |
| 5.7 Conclusie..... | 56 |

| | | |
|----------------|---|-----------|
| 6 | Key Worker Pilot in het Verenigd Koninkrijk | 59 |
| 6.1 | De asielprocedure in het Verenigd Koninkrijk | 59 |
| 6.2 | Uitvoering casemanagement..... | 60 |
| 6.3 | Inhoud casemanagement: hoe is het opgezet? | 62 |
| 6.4 | Uitvoering in de praktijk..... | 63 |
| 6.5 | Resultaten en meerwaarde casemanagement..... | 64 |
| 6.6 | Werkzame en minder werkzame bestanddelen | 66 |
| 6.7 | Conclusie..... | 67 |
| 7 | Terugkeerwoningen in België..... | 69 |
| 7.1 | De asielprocedure in België | 69 |
| 7.2 | Uitvoering casemanagement..... | 70 |
| 7.3 | Inhoud casemanagement: hoe is het opgezet? | 71 |
| 7.4 | Uitvoering in de praktijk..... | 73 |
| 7.5 | Resultaten en meerwaarde casemanagement..... | 75 |
| 7.6 | Werkzame bestanddelen | 76 |
| 7.7 | Conclusie..... | 77 |
| 8 | Samenvatting en conclusies | 79 |
| 8.1 | Toetsing van casussen aan het normenkader | 80 |
| 8.2 | Resultaten die met casemanagement worden geboekt..... | 82 |
| 8.3 | Cruciale randvoorwaarden voor succesvol casemanagement | 85 |
| Bijlage | Itemlijst interviews..... | 87 |

MANAGEMENT SUMMARY

Het doel van dit onderzoek is het inventariseren van mogelijke voor- en nadelen verbonden aan het inzetten van onafhankelijke casemanagers in de vreemdelingenketen. Daarnaast is de vraag beantwoord welke cruciale randvoorwaarden en werkwijzen er bestaan om casemanagement in de vreemdelingenketen succesvol te doen zijn. Casemanagement is in dit onderzoek opgevat als het bieden van onafhankelijke en persoonlijke ondersteuning van asielmigranten, vanaf binnenkomst tot aan inburgering of eventuele terugkeer naar het land van herkomst, waarbij oog is voor zowel de belangen van de overheid als voor die van de vreemdeling.

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door een aantal voorbeelden van casemanagement in het buitenland nader te bestuderen.¹ Allereerst is door middel van desksearch gezocht naar buitenlandse voorbeelden van casemanagement gedurende de gehele asielprocedure. Dit heeft geresulteerd in een groslijst van vijftien modellen. De geschiktheid van deze vijftien modellen is vervolgens beoordeeld op vijf criteria, namelijk: doelgroep, fase, inhoud, beschikbaarheid data op basis van deskresearch en bereidheid tot medewerking.² Dit heeft geleid tot de volgende keuze van de meest relevante en bruikbare buitenlandse voorbeelden:

- (1) *Asylum Seeker Assistance Scheme (ASAS) en Community Assistance Support (CAS)* in Australië.
- (2) *Asylum Seeker Project* in Australië.
- (3) *Casemanagement door Migrationsverket* in Zweden.
- (4) *Key Worker Pilot* in het Verenigd Koninkrijk.
- (5) *Terugkeewoningen* in België.

Bij de bestudering van de buitenlandse voorbeelden van casemanagement hebben we gebruikgemaakt van elementen uit het model van de *Realistic Evaluation*. Dit is een evaluatiemethode waarbij het niet alleen draait om de simpele vraag of iets werkt (resultaten), maar vooral ook om te begrijpen waarom en voor wie iets werkt. Daarvoor wordt gekeken naar mechanismen (ofwel: de oorzaak-gevolgrelaties) die maken dat model goed werkt. De centrale gedachte hierin is dat onderliggende mechanismen leiden tot specifieke resultaten. Tegelijkertijd bepaalt de context waarin genoemde mechanismen optreden of resultaten ook daadwerkelijk optreden of niet.

¹ Het gaat hier om voorbeelden van casemanagement in Australië (vier projecten), België, Canada, Denemarken, Schotland (twee projecten), het Verenigd Koninkrijk (twee projecten), de Verenigde Staten, Zweden (twee projecten) en Zwitserland.

² Deze criteria zijn als volgt gespecificeerd: *Doelgroep*: richt casemanagement zich op asielmigranten?; *Fase*: betreft het casemanagement vanaf aankomst tot (eventuele) terugkeer?; *Inhoud*: betreft het een model met persoonlijke ondersteuning/coaching van asielmigranten? *Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch*: kunnen we door middel van deskresearch genoeg informatie over de casus vinden?; *Bereidheid tot medewerking*: zijn ten minste twee personen bereid mee te werken aan een telefonisch interview?

Voorafgaand aan dit onderzoek is, op basis van bronnen met betrekking tot casemanagement in de vreemdelingenketen en andere sectoren, gekeken naar mogelijke mechanismen die een succesvolle werking van onafhankelijk casemanagement bevorderen. Mechanismen waarvan in de praktijk – zowel binnen de vreemdelingenketen als daarbuiten – is gebleken dat deze hier in belangrijke mate aan bijdragen zijn opgenomen in een toetsingskader ter beoordeling van de buitenlandse casussen. Bij de beschrijving van de buitenlandse voorbeelden is nadrukkelijk gekeken naar de elementen van dit toetsingskader. Het gaat hierbij om onderstaande criteria:

- *meervoudige partijdigheid* (de casemanager heeft oog voor de belangen van alle betrokken partijen);
- *liaisonfunctie* (de casemanager vormt een essentiële link tussen vreemdeling, overheid en samenleving);
- *spin in het web* (de casemanager kent alle relevante partijen en draagt er zorg voor dat betrokkenen met deze partijen in contact kunnen treden);
- *volledige en transparante informatie* (de vreemdeling krijgt toegang tot alle relevante informatie);
- *vroegtijdigheid* (ondersteuning begint zodra een vreemdeling in het land arriveert);
- *vertrouwensrelatie* (de casemanager bouwt een vertrouwensrelatie op met de vreemdeling);
- *aanspreken op verantwoordelijkheidsgevoel* (de casemanager doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling);
- *duidelijkheid over rollen en verwachtingen* (de casemanager maakt de rollen van betrokken partijen duidelijk, evenals de verwachtingen die de casemanager van de vreemdeling heeft).

Bestudeerde voorbeelden van casemanagement

In deze paragraaf wordt eerst een beknopte beschrijving gegeven van de buitenlandse casussen van casemanagement in de vreemdelingenketen.

ASAS en CAS in Australië

Teneinde tegemoet te komen aan de positie van specifieke groepen van asielmigranten bestaan er in Australië vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw verschillende vormen van casemanagement. Asielzoekers van wie de financiële situatie als erbarmelijk wordt beschouwd of degenen die als zeer kwetsbaar worden gezien, kunnen deelnemen aan respectievelijk het *Asylum Seeker Assistance Scheme* (ASAS) en *Community Assistance Support* (CAS). Deze programma's zijn bedoeld om de asielzoekers te ondersteunen op de terreinen van zorg, welzijn, inkomen, huisvesting en juridische dienstverlening. Het laatstgenoemde programma (CAS) is overigens veel kleinschaliger en intensiever dan het eerstgenoemde (ASAS).

Asylum Seeker Project in Australië

Indien asielzoekers niet aan alle voorwaarden in het kader van CAS en ASAS voldoen, kunnen zij nog een beroep doen op ondersteuningsprogramma's van ngo's die niet door de overheid zijn gefinancierd; het *Asylum Seeker Project* (ASP) van *Lentara UnitingCare* is daarvan een voorbeeld. ASP is in 1997 door vrijwilligers opgezet om asielzoekers bij te staan die niet mogen werken in Australië en geen recht hebben op inkomensondersteuning. Via ASP kunnen deelnemers gratis gehuisvest worden in de Australische samenleving. Behalve gratis onderdak krijgen deelnemers ook een financiële ondersteuning om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Ook is er financiering voor noodzakelijke reizen (bijvoorbeeld naar een zorgverlener).

Migrationsverket in Zweden

In Zweden verblijven alle asielmigranten vanaf de ontvangst tot mogelijke uitzetting of statusverlening in een ontvangstenheid. Daar worden ze ondersteund door een team van ontvangstmedewerkers. Asielmigranten hebben daardoor te maken met verschillende casemanagers. De taken van deze medewerkers betreffen met name het informeren van de cliënt, het bieden van praktische ondersteuning, het verzamelen van persoonlijke informatie over de cliënt en het bevorderen van vrijwillige terugkeer. Hierbij worden ook motiverende gesprekstechnieken toegepast.

Key Worker Pilot in het Verenigd Koninkrijk

De *Key Worker Pilot* was een pilotmodel tussen 2008 en 2009 voor een onafhankelijke vorm van casemanagement voor zowel alleenstaande asielzoekers als families in het Verenigd Koninkrijk. De ngo *Refugee Action* stelde in 2008 namelijk vast dat er op dat moment geen onafhankelijke ondersteuning en voorlichting voor asielzoekers was. Dit veranderde met de *Key Worker Pilot*. Gedurende de asielprocedure kreeg iedere deelnemer één casemanager aangewezen met wie drie tot zes contactmomenten plaatsvonden. Het doel was om asielzoekers te informeren en adviseren over hun asielprocedure, de asielaanvraag en de verblijfsopties. Ook wilde men met de ondersteuning een gevoel van 'empowerment' onder deelnemers te bewerkstelligen.

Het initiatief Terugkeerwoningen in België

In 2006 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België veroordeeld vanwege de opsluiting van een minderjarige asielzoeker in een gesloten asielzoekerscentrum. Naar aanleiding hiervan heeft de Belgische overheid in 2008 zogenoemde Terugkeerwoningen gerealiseerd voor uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen met minderjarigen en (op een later moment voor) ook voor gezinnen die zonder toelatingsdocumenten zijn aangehouden aan de grens. In deze woningen worden gezinnen ondersteund door casemanagers – in dienst van de overheid – vanaf het moment van aankomst in een Terugkeerwoning tot het moment van terugkeer. Het doel van de Terugkeerwoningen is het bieden van een humaan alternatief voor detentie

aan de gezinnen en het realiseren van een duurzame terugkeer naar het land van herkomst.

Enkele centrale kenmerken van de programma's zijn schematisch weergegeven in de onderstaande tabel:

| Programma | Centrale doelen | Uitvoering | Doelgroep |
|-----------------------|--|------------|--|
| ASAS/CAS | <ul style="list-style-type: none"> • Verbetering levensomstandigheden asielmigranten | Ngo's | <ul style="list-style-type: none"> • Asielmigranten met financiële problemen • Kwetsbare asielmigranten Bereik: jaarlijks 4.000 asielmigranten (van de 25.000 tot 30.000 asielmigranten) |
| Asylum Seeker Project | <ul style="list-style-type: none"> • Verbetering levensomstandigheden asielmigranten | Ngo's | <ul style="list-style-type: none"> • Kwetsbare asielmigranten (zonder werk en inkomensondersteuning) Bereik: jaarlijks 100 asielmigranten (van de 25.000 tot 30.000 asielmigranten) |
| Key Worker Pilot | <ul style="list-style-type: none"> • Informeren en adviseren inzake procedure en verblijfsopties • Vergroten empowerment doelgroep | Ngo's | <ul style="list-style-type: none"> • Alleenstaande asielzoekers • Asielzoekersgezinnen Bereik: eenmalig vastgesteld aantal van totaal 300 deelnemers |
| Migrationsverket | <ul style="list-style-type: none"> • Informeren inzake procedure • Regelen toegang tot voorzieningen • Snelle en correcte procedure • Bevorderen vrijwillige terugkeer | Overheid | <ul style="list-style-type: none"> • Alle vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend Bereik: in 2013 waren er meer dan 54.000 asielaanvragen in Zweden |
| Terugkeerwoningen | <ul style="list-style-type: none"> • Humaan alternatief voor detentie • Bevorderen duurzame terugkeer | Overheid | <ul style="list-style-type: none"> • Uitgeprocedeerde asielgezinnen en hun kinderen Bereik: er zijn 25 Terugkeerwoningen |

In de praktijk is gebleken dat we geen voorbeelden van casemanagement in het buitenland hebben gevonden die geheel voldoen aan alle criteria van het toetsingskader. Twee elementen die we in ieder geval wel bij elke casus terugzagen, zijn de functie van casemanagers als 'spin in het web' en het bieden van 'volledige en transparante informatie' (zie pagina II). De overige criteria zagen we bij sommige besproken voorbeelden wel terug, maar bij andere voorbeelden weer niet. Zo voldoen de modellen van Zweden en het Verenigd Koninkrijk niet geheel aan meervoudige partijdigheid, is er bij de Terugkeerwoningen in België en het ASAS-programma in Australië niet altijd sprake van een vroegtijdig aanbod van het casemanagement, en staat het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de vreemdeling in het Zweedse voorbeeld minder centraal.

Resultaten die met casemanagement worden geboekt

De onderzochte modellen van casemanagement blijken in de praktijk goed te werken. Betrokkenen van de betreffende casussen kunnen namelijk veel meer voor- dan nadelen benoemen van de inzet van casemanagers. Hoewel de resultaten per land verschillen – afhankelijk van zowel de beleidsdoelen als de

beschikbare informatie – komen onderstaande resultaten in ten minste enkele of (vrijwel) alle casestudies naar voren. Deze resultaten zijn voordelig voor de asielmigrant, de overheid of beiden. Wel willen we de lezer erop attenderen dat deze resultaten slechts gelden binnen de context van de onderzochte casussen en dat de gegeven perspectieven van geïnterviewden niet altijd feitelijk konden worden onderbouwd.

Resultaten die voordelig zijn voor de asielmigrant:

- I. In de besproken casussen bevat casemanagement elementen van praktische ondersteuning en/of wordt aangeboden als alternatief voor detentie. Een resultaat is dan ook dat casemanagement leidt tot een verbetering van de leefsituatie van de betrokkenen. Asielmigranten kunnen zodoende eerder een 'normaal' leven leiden en hebben meer voorzieningen tot hun beschikking (Australië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en België).
- II. Casemanagement draagt bij tot het verkleinen van onzekerheid en stress bij asielmigranten (Australië, het Verenigd Koninkrijk en België).

Resultaten die voordelig zijn voor de overheid:

- III. Wanneer casemanagement wordt ingezet als alternatief voor detentie leidt dit tot een verlaging van de overheidskosten doordat een dergelijk model goedkoper is gebleken dan detentie (Australië en België).
- IV. In twee van de besproken voorbeelden leidt casemanagement mogelijk tot verhoogde bereidheid tot terugkeer (België en Zweden). De overige buitenlandse voorbeelden laten dergelijke resultaten echter niet zien.

Resultaat dat voordelig is voor zowel de asielmigrant als overheid:

- V. Casemanagement leidt tot een zorgvuldigere procedure in het geval asielmigranten gericht geattendeerd worden op het verzamelen van informatie, benodigd bewijs en mogelijkheden voor hoger beroep (het Verenigd Koninkrijk en Zweden).

Naast de genoemde voordelen kunnen er op basis van dit onderzoek ook twee nadelen worden aangegeven. Ten eerste kan casemanagement leiden tot bepaalde verwachtingen ten aanzien van toekomstig verblijf en daardoor tot een verminderde bereidheid om aan een negatieve beslissing mee te werken. Ten tweede kan casemanagement de afhankelijkheidspositie van de asielmigranten vergroten, waardoor asielmigranten mogelijk minder initiatieven ontplooiën.

Hoewel de context (beleidsdoelen, fase en doelgroep) tussen de besproken casussen sterk verschilt, kunnen er onderliggende elementen benoemd worden die er binnen deze casussen toe bijdragen dat de resultaten zoals in het bovenstaande verwoord ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Deze zijn:

- het opbouwen van een vertrouwensband, waardoor asielzoekers zich meer openstellen om ervaren problemen met de casemanager te delen;
- het bieden van inzicht in alle mogelijke verblijfsopties;
- het gevoel serieus te worden genomen, mede vanwege de aandacht voor de precieze noden en (zorg)behoeften van asielzoekers;

- het ontstaan van begrip voor de overheidsbeslissing door deze nader toe te lichten en samen met de asielmigrant te bespreken;
- het bevorderen van 'empowerment' en vergroten van veerkracht onder asielmigranten door het wijzen op implicaties van besluiten en door een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid.

Cruciale randvoorwaarden voor succesvol casemanagement

De buitenlandse casestudies hebben duidelijk gemaakt dat er een aantal cruciale randvoorwaarden is aan te geven die het succes van casemanagement in de vreemdelingenketen in sterke mate beïnvloeden. De randvoorwaarden hebben betrekking op zowel de wijze waarop de programma's worden uitgevoerd als op enkele externe factoren.

- Beperkte caseload

In het geval van een hoge caseload komt de persoonlijke aandacht voor cliënten onder druk te staan. Casemanagers kunnen dan niet langer de noodzakelijk ondersteuning op het juiste moment bieden, hetgeen de zorgvuldigheid van de asielprocedure kan schaden.

- Deskundigheid casemanager

Casemanagers worden geacht over een groot aantal cognitieve en sociale vaardigheden te bezitten. Casemanagement dient daarom te worden ingevuld door goed opgeleide en ervaren professionals.

- Balans tussen betrokkenheid en professionele distantie casemanagers

Een te hechte relatie met de vreemdeling en/of te grote betrokkenheid kan ertoe leiden dat er verkeerde verwachtingen worden gewekt of dat de vreemdeling zich te zeer afhankelijk van de casemanager opstelt.

- Geen betrokkenheid bij het asielbesluit

De casemanager moet op geen enkele manier betrokken zijn bij de besluitvorming over de verblijfsstatus van de asielzoekers. Dit zou zijn onafhankelijkheid aantasten en daarmee de vertrouwensband met de vreemdeling.

- Uitvoering op afstand

Vertrouwen tussen de casemanager en de vreemdeling ligt aan de basis van een succesvolle uitvoering van casemanagement. Dit impliceert dat de casemanager geen vertrouwelijke informatie met anderen deelt en geen relevante gegevens achterhoudt. Uitvoering op afstand van de overheid biedt hiervoor de beste garantie.

- Casemanagement gedurende het gehele traject

Een late inzet van casemanagement leert dat adequate ondersteuning (o.a. op het terrein van psychische hulpverlening) niet altijd kan worden geboden.

Vroegtijdige inzet maakt snelle en adequate hulpverlening mogelijk.

- Afstemmen taken en verantwoordelijkheden

Duidelijkheid over de bevoegdheden en taken draagt bij aan een vergroting van het draagvlak voor de inzet van de casemanager. Dit is ook van belang voor een soepele samenwerking met externe partijen.

MANAGEMENT SUMMARY

The aim of this report is to analyse the possible advantages and disadvantages of using independent case managers in the alien chain. Furthermore, it answers the question concerning what crucial limiting conditions and working methods exist to make case management in the alien chain successful. In this report, case management is interpreted as offering independent and personal support to asylum seekers, from entry to integration or perhaps to their return to their land of origin, taking into account both the interests of the government and the alien.

The research questions were answered by studying a number of examples of case management abroad in more depth.¹ Initially a desk search was conducted to look for foreign examples of case management in asylum proceedings. This resulted in a list of fifteen possible models. The suitability of these fifteen models was then studied based on five criteria: target group, phase, content, availability data based on desk research and willingness to cooperate.² This produced the following selection of the most relevant and usable foreign examples:

- (1) *Asylum Seeker Assistance Scheme (ASAS) and Community Assistance Support (CAS)* in Australia.
- (2) *Asylum Seeker Project* in Australia.
- (3) *Case management by Migrationsverket* in Sweden.
- (4) *Key Worker Pilot* in the United Kingdom.
- (5) *Terugkeerwoningen* in Belgium.

In studying the foreign examples of case management, we used elements from the model of the *Realistic Evaluation*. This is an evaluation method which not only addresses the simple question of whether something works (results) but also specifically seeks to understand why and for whom something works. For this purpose, mechanisms (i.e. the cause-effect relationships) were studied which ensure that that model works well. The central idea here is that underlying mechanisms produce specific results. At the same time, the context in which these mechanisms occur determines whether results are actually achieved or not.

Prior to this study and based on sources relating to case management in the alien chain and other sectors, possible mechanisms were studied which

¹ This concerns examples of case management in Australia (four projects), Belgium, Canada, Denmark, Scotland (two projects), the United Kingdom (two projects), the United States, Sweden (two projects) and Switzerland.

² These criteria were specified as follows: *Target group*: is case management directed at asylum seekers?; *Phase*: is the case management concerned with proceedings from arrival to (possible) return?; *Content*: is this a model with personal support/coaching of asylum seekers? *Availability data from desk research*: can we get enough information about the case through desk research?; *Willingness to cooperate*: are at least two people willing to take part in a telephone interview?

promote the success of independent case management. These are mechanisms which in practice – both inside and outside the alien chain – have made an important contribution and which have been incorporated in a frame of reference to assess foreign cases. In the description of the foreign examples, elements of this frame of reference were expressly studied. This concerned the following criteria:

- *multiple bias* (the case manager takes into account the interests of all parties involved);
- *liaison role* (the case manager forms an essential link between alien, government and society);
- *pivotal role* (the case manager knows all the relevant parties and ensures that everyone involved can come into contact with these parties);
- *full and transparent information* (the alien is given access to all the relevant information);
- *timeliness* (support starts as soon as an alien arrives in the country);
- *relationship based on mutual trust* (the case manager builds up a relationship with the alien based on mutual trust);
- *call on sense of responsibility* (the case manager appeals to the alien's own sense of responsibility);
- *clarity about roles and expectations* (the case manager explains the roles of all parties involved, as well as the case manager's expectations of the alien).

Examples of case management

This section starts with a brief description of the foreign cases of case management in the alien chain.

ASAS and CAS in Australia

In order to accommodate the position of specific groups of asylum seekers, different forms of case management have existed in Australia since the 1990s. The *Asylum Seeker Assistance Scheme* (ASAS) and the *Community Assistance Support* (CAS) target asylum seekers who are considered to be in a very poor financial situation or who are very vulnerable. These programmes are intended to support asylum seekers in matters relating to health care, welfare, income, housing and legal aid. The second programme (CAS) is much smaller in scale and more intensive than the first mentioned (ASAS).

Asylum Seeker Project in Australia

If asylum seekers do not satisfy all the conditions laid down in the CAS and ASAS, they may still be eligible for support programmes from NGOs which are not funded by the government. The *Asylum Seeker Project* (ASP) run by *Lentara UnitingCare* is one example. In 1997, ASP was set up by volunteers to help asylum seekers who are not allowed to work in Australia and who are not entitled to income support. Through ASP, participants can be housed for free in Australian society. Besides free accommodation, participants also receive financial support so that they can support themselves. There is also funding for essential travel (for example to a care provider).

Migrationsverket in Sweden

In Sweden, all asylum seekers stay in a reception unit from the moment of their arrival until their possible deportation. Here they are supported by a team of relief workers. Asylum seekers therefore meet different case managers. These managers are mainly involved in informing the client, offering practical support, collecting personal information about the client and encouraging their voluntary return. For this purpose, motivational conversation techniques are applied.

Key Worker Pilot in the United Kingdom

The *Key Worker Pilot* was a pilot model between 2008 and 2009 for an independent form of case management for both single asylum seekers and families in the United Kingdom. In 2008, the NGO *Refugee Action* ascertained that there was no independent support or information for asylum seekers at that time. This changed with the *Key Worker Pilot*. During the asylum proceedings, each participant was appointed one case manager with whom there were between three and six contact moments. The aim was to inform and advise asylum seekers about the asylum proceedings, their asylum application and the options to stay. This support was designed to give a sense of empowerment to the participants.

The Terugkeerwoning initiative in Belgium

In 2006, the European Court of Human Rights issued a judgment against Belgium in response to the detention of a minor in a closed asylum seekers' centre. In 2008, the Belgian government subsequently introduced the so-called *Terugkeerwoning* (Return accommodation) for asylum seeker families with minors who had exhausted the legal possibilities and (later on) also for families who had been detained at the border without entry documents. In this accommodation, families are supported by case managers – employed by the government – from the moment of arrival in the *Terugkeerwoning* to the moment they are deported. The aim of this accommodation is to offer families a humane alternative to detention and to achieve their sustainable return to the country of origin.

Some key features of the programmes are shown in the following table:

| Programme | Central goals | Implementation | Target group |
|-----------------------|--|----------------|---|
| ASAS/CAS | <ul style="list-style-type: none"> Improve living conditions of asylum seekers | NGOs | <ul style="list-style-type: none"> Asylum seekers with financial problems Vulnerable asylum seekers Reach: annually 4,000 asylum seekers (from 25,000 to 30,000 asylum seekers) |
| Asylum Seeker Project | <ul style="list-style-type: none"> Improve living conditions of asylum seekers | NGOs | <ul style="list-style-type: none"> Vulnerable asylum seekers (without work and income support) Reach: annually 100 asylum seekers (from 25,000 to 30,000 asylum seekers) |
| Key Worker Pilot | <ul style="list-style-type: none"> Inform and advise regarding proceedings and options to stay Expand empowerment target group | NGOs | <ul style="list-style-type: none"> Single asylum seekers Asylum seekers' families Reach: one-off established number of a total 300 participants |
| Migrationsverket | <ul style="list-style-type: none"> Inform about proceedings Arrange access to provisions Fast and correct procedure Encourage voluntary return | Government | <ul style="list-style-type: none"> All aliens who have applied for asylum Reach: in 2013 there were over 54,000 asylum applications in Sweden |
| Terugkeerwoningen | <ul style="list-style-type: none"> Humane alternative to detention Promote sustainable return | Government | <ul style="list-style-type: none"> Asylum seekers' families and children who have exhausted the options Reach: there are 25 Terugkeerwoningen |

In practice, we did not find any examples of case management abroad which meet all the criteria of the frame of reference. Two elements which we did find in each case are the pivotal role of case managers and offering 'full and transparent information' (see page II). We did find some of the other criteria in several examples discussed, but not in others. For example, the models in Sweden and the United Kingdom totally fulfilled the multiple bias criteria. In the *Terugkeerwoningen* in Belgium and the ASAS programme in Australia, case management was not always provided at an early stage and building up a relationship of trust with the alien was less central in the Swedish example.

Results achieved with case management

The case management models studied appeared to work well in practice. Those involved in the cases concerned see far more advantages than disadvantages in the use of case managers. Although the results vary in each country – depending on both the policy goals and the available information – the following results appear in at least some or (nearly) all case studies. These results are favourable to the asylum seeker, the government or both. However, we would like to draw the reader's attention to the fact that these results only apply within the context of the cases studied and that it was not always possible to substantiate the given perspectives of the interviewees.

Results which are favourable to the asylum seeker:

- I. In the cases discussed, case management contains elements of practical support and/or is offered as an alternative to detention. One result is therefore that case management improves the quality of life of those

involved. This way, asylum seekers can lead a more 'normal' life and have access to more provisions (Australia, the United Kingdom, Sweden and Belgium).

II. Case management helps reduce uncertainty and stress among asylum seekers (Australia, the United Kingdom and Belgium).

Results which are favourable to the government:

III. Using case management as an alternative to detention reduces the government's costs because such a model has proved cheaper than detention (Australia and Belgium).

IV. In two of the examples discussed, case management may lead to more willingness to return (Belgium and Sweden). However, the other foreign examples do not show such results.

Result which is favourable to both the asylum seeker and government:

V. Case management leads to more careful proceedings where asylum seekers are specifically alerted to the collection of information, required proof and possibilities to appeal (the United Kingdom and Sweden).

Besides the advantages mentioned, there are also two disadvantages which can be highlighted on the basis of this study. Firstly, case management can lead to certain expectations regarding future residence and consequently less willingness to cooperate where there is a negative decision. Secondly, case management can increase the dependency of the asylum seekers, whereby they develop fewer initiatives.

Although the context (policy goals, phase and target group) varies considerably among the cases discussed, underlying elements in these cases can be mentioned which help achieve the results described above. These are:

- creating a bond of trust, whereby asylum seekers become more willing to share experienced problems with the case manager;
- offering insight into all the possible residence options;
- feeling that they are taken seriously, partly due to the attention for the actual needs and (care) needs of asylum seekers;
- generating understanding for the government's decision by explaining it and discussing it with the asylum seeker;
- promoting 'empowerment' and increasing resilience among asylum seekers by highlighting the implications of decisions and by appealing to their own sense of responsibility.

Crucial limiting conditions for successful case management

The foreign case studies have demonstrated that there are a number of crucial limiting conditions which have a strong impact on the success of case management in the alien chain. These limiting conditions relate to both the way in which the programmes are implemented and some external factors.

- Limited case load

Where there is a high caseload, personal attention for clients comes under pressure. Case managers can no longer offer the essential support at the right moment, which can harm the carefulness of the asylum proceedings.

- Expertise case manager

Case managers are expected to have very many cognitive and social skills. Case management should therefore be performed by well trained and experienced professionals.

- Balance between personal involvement and professional distance among case managers

An overly close relationship and/or involvement with the alien can result in the wrong expectations being generated or that the alien becomes too dependent on the case manager.

- No involvement in the asylum decision

The case manager must not be involved at all in the decision regarding the residency status of the asylum seekers. This would affect their independent position and therefore their position of trust with the alien.

- Implementation at a distance

Trust between the case manager and the alien is the basis of successful case management. This implies that the case manager does not share confidential information with others and produces relevant data. Implementation at a distance from the government offers the best guarantee.

- Case management during the entire proceeding

Late deployment of case management has shown that satisfactory support (e.g. with regard to psychological help) cannot always be offered. Early deployment, however, does ensure rapid and satisfactory help.

- Coordinating tasks and responsibilities

Clarity about the authorisations and tasks helps extend the support for deploying the case manager. This is also important for flexible cooperation with external parties.

1 INLEIDING

Wanneer vreemdelingen in Nederland asiel aanvragen, moeten zij een asielprocedure doorlopen. Hierbij kunnen zij te maken krijgen met ambtenaren van verschillende overheidsinstanties, medewerkers van non-gouvernementele organisaties (zoals VluchtelingenWerk), advocaten en vrijwilligers. Tijdens dit proces hebben vreemdelingen dus niet te maken met één persoon die de vreemdeling gedurende de gehele periode begeleidt, maar met verschillende personen en instanties.

Aan de hand van aantal uitgewerkte voorbeelden van casemanagement beoogt dit onderzoek te meten welke voor- en nadelen verbonden zijn aan het inzetten van onafhankelijke casemanagers in de vreemdelingenketen. Ook wordt in dit onderzoek ingegaan op de cruciale randvoorwaarden en werkwijzen voor een succesvolle inzet van casemanagers. Dit succes zal overigens vanuit verschillende perspectieven worden onderzocht; zowel vanuit de overheid als vanuit de vreemdeling.

Deze studie vormt een uitvloeisel van de aankondiging van de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie om onderzoek te laten uitvoeren in het kader van de inzet van toezichtsmaatregelen en bewaring bij terugkeer.¹ Met de resultaten van het onderzoek wil de Directie Migratiebeleid van dit ministerie zich een oordeel vormen over de wenselijkheid van de inzet van casemanagers van niet-gouvernementele organisaties in de vreemdelingenketen. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan de asielketen.

1.1 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is te inventariseren:

- Welke voordelen en nadelen verbonden zijn aan het inzetten van casemanagers in de vreemdelingenketen, met de nadruk op het introduceren van casemanagement ten behoeve van asielzoekers; en
- Wat de cruciale randvoorwaarden en werkwijzen zijn om casemanagement succesvol te doen zijn.

Om de mogelijkheden van het invoeren van casemanagement te onderzoeken, is er gekeken naar voorbeelden van casemanagement ten behoeve van asielmigranten in andere landen. Hiertoe heeft een uitgebreid deskresearch plaatsgevonden, waarbij antwoord is gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke informatie is er beschikbaar over de werking en opbrengsten van casemanagement in andere landen, in het bijzonder ten behoeve van de groep vreemdelingen en asielmigranten?

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2012-13, 19637, nr. 1721, pagina 10.

- Hoe bruikbaar is deze informatie – gelet op de focus, kwaliteit en betrouwbaarheid – voor dit onderzoek?

Uiteindelijk zijn er vijf praktijkvoorbeelden van casemanagement in andere landen geselecteerd ten behoeve van een nader onderzoek. Deze voorbeelden zijn onderworpen aan de volgende vragen:

- Door welke organisaties en personen wordt dit casemanagement uitgevoerd?
- Wat zijn de werkwijzen en wezenskenmerken van deze vormen van casemanagement?
- Onder welke randvoorwaarden en/of condities wordt dit casemanagement uitgevoerd?
- In hoeverre is sprake van (on-)afhankelijkheid van de overheid?
- Welke (beoogde) doelgroepen worden aan dit casemanagement onderworpen en worden deze groepen ook bereikt?
- Welke succes- en faalfactoren kunnen ten aanzien van deze vormen van casemanagement worden geïdentificeerd?

Tot slot is op basis van bovenstaande verkenning de volgende vragen beantwoord:

- Wat zijn, op grond van de bevindingen uit de literatuur en de uitgewerkte casestudies, de mogelijke voor- en nadelen van het casemanagement in de vreemdelingenketen voor de vreemdeling, de overheid of beide?
- Wat zijn, op grond van de bevindingen, cruciale randvoorwaarden waar casemanagement aan moet voldoen wil het succesvol zijn?

1.2 Het model van de realistische evaluatie

Ten behoeve van een onderbouwde aanpak wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van enkele theoretische noties om de werking en opbrengsten van de buitenlandse casussen op hun waarde te kunnen beoordelen. Hierbij sluiten we aan bij het concept van de *Realistic Evaluation* van Pawson en Tilley (1997, 2004).² Deze auteurs geven aan dat in 'realistische evaluaties' de centraal te beantwoorden vraag de volgende behoort te zijn:

'What works for whom in what circumstances and in what respects, and how?'

Het gaat dus niet alleen om de simpele vraag of iets werkt, maar vooral ook om het begrijpen waarom en voor wie iets werkt. Om deze vragen te

² Pawson, R. en N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. Londen, Sage Publications; Pawson, R. en N. Tilley (2004). *Realist Evaluation*. Paper funded by the British Cabinet Office.

beantwoorden, noemen de auteurs vier centrale uitgangspunten, die ook voor dit onderzoek relevant zijn, namelijk:

- Programma's zijn theorieën, hetgeen wil zeggen dat hieraan zowel gedachten over de oorzaken van een specifiek probleem als over de werking van een interventie ten grondslag liggen.
- Programma's zijn ingebed in sociale systemen; om te begrijpen waarom interventies al of niet werken, moet ook de sociale realiteit rondom een interventie bestudeerd worden. Onderdeel hiervan zijn: individuele capaciteiten, interpersoonlijke relaties, het institutionele kader en de bredere maatschappelijke context.
- Programma's zijn actief; de feitelijke werking en opbrengsten van een interventie hangen af van de opstelling en inzet van de professionals die het programma uitvoeren. Gesproken wordt in dit verband over de invloed van 'human agents' die het beleid uitvoeren.
- Programma's zijn 'open' systemen, waarmee bedoeld wordt dat programma's in de praktijk onderhevig zijn aan allerlei externe invloeden die ervoor zorgen dat interventies nooit zo worden uitgevoerd als door de beleidsmakers in strikte zin bedoeld.

Wij onderschrijven deze zienswijze. De centrale gedachte hierbinnen is dat het functioneren en de opbrengsten van casemanagement niet los te zien zijn van de sociale realiteit waarin deze in de praktijk worden uitgevoerd.

Kernelementen van de *Realistic Evaluation*

Realistische evaluaties kijken niet slechts naar de resultaten en effecten, maar ook naar de mechanismen (oftewel: de oorzaak-gevolgrelaties) die maken dat iets werkt. Voorts wordt aangegeven dat deze mechanismen plaatsvinden binnen een specifieke context, die ertoe kan leiden dat interventies in het ene geval wel en in het andere geval geen bevredigende resultaten opleveren. We lichten de basisbestanddelen van het denkmodel en de samenhang ertussen als volgt toe:

1. de mechanismen (M) van de werking van de interventie;
2. de context (C) waarbinnen de interventie plaatsvindt;
3. de outcome (O) ofwel de resultaten van de interventie;
4. de samenhang tussen context, mechanismen en outcome (CMO).

Ad 1) De mechanismen van de werking van de interventie

Ten aanzien van het mechanisme wordt er binnen de *Realistic Evaluation* van uitgegaan dat de interventie volgens een bepaald patroon verloopt: het interventiemechanisme. Met behulp van dit mechanisme kan een bepaald probleem worden opgelost of aan een beleidsdoel worden tegemoet gekomen. In dit verband is het allereerst van belang om na te gaan wat de achterliggende reden is geweest om (in bepaalde landen) een casemanager ten behoeve van vreemdelingen aan te stellen of de wenselijkheid van deze casemanager te onderzoeken.

Binnen deze fase staan het identificeren van plausibele verklaringen en het aanleveren van bouwstenen voor de vraag of de interventie leidt tot het ontstaan van werkzame processen centraal. Deze processen genereren op hun beurt de gewenste uitkomsten. Hiervoor moeten we het mechanisme begrijpen in termen van oorzakelijkheid: wat werkt en waarom? Ten aanzien van dit onderwerp is het dus van belang om aan te kunnen geven welke aspecten van casemanagement onderscheidend zijn in de zin dat ze – voor de vreemdeling of de overheid – bepaalde successen kunnen opleveren.

Ad 2) De context waarbinnen de interventie plaatsvindt

De context is van belang om te begrijpen waarom een bepaalde interventie in het ene geval wel werkt en in het andere geval niet of minder goed. In de literatuur wordt hierbij in de regel vooral ingegaan op de fysieke en sociale omstandigheden waaronder een interventie wordt uitgevoerd. In het bijzonder wordt dan stilgestaan bij de rol van de *human agents* (Wie voeren de interventie uit? Zijn deze personen voldoende geëquipeerd? Welke verwachtingen hebben zij bij de uitkomsten?) en het element van programma-integriteit (Worden de activiteiten daadwerkelijk uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld?). Daarnaast vormt ook het aspect van groepsdifferentiatie een relevante contextfactor. De praktijk leert namelijk dat interventies voor deelpopulaties anders kunnen uitwerken.

Wat hieruit volgt, is dat inzicht in mechanismen complexer is dan alleen het identificeren van de links tussen het beleid en de opbrengsten of effecten. Het gaat ook om de specifieke omgeving waarbinnen de activiteiten worden uitgevoerd. In dit onderzoek zal hierbij met name aandacht zijn voor de wijze waarop programma's worden uitgevoerd (in relatie tot de oorspronkelijke plannen), de beleidscontext en het aspect van groepsdifferentiatie.

Ad 3) De outcome ofwel de resultaten van de interventie

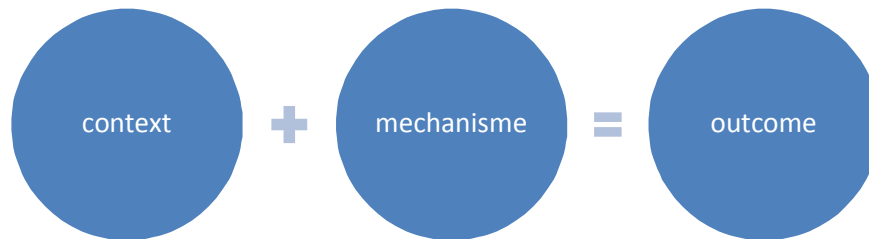
Daarnaast is er de outcome, ofwel de kwantitatieve en kwalitatieve effecten die op conto van de beleidsinterventie geschreven kunnen worden. Centraal hierin staat de vraag of het casemanagement, als link tussen overheid en vreemdeling, succesvol is geweest. Succes wordt daarbij gedefinieerd als bevorderlijk voor de vreemdeling, de overheid of voor beide. Overigens worden ook de eventuele nadelen van casemanagement in dit onderzoek bestudeerd.

Ad 4) De samenhang tussen context, mechanismen en outcome (CMO)

Analoog aan de evaluatiemethode van Pawson en Tilley gaan wij ervan uit dat mechanismen, de context en het resultaat altijd in samenhang met elkaar moeten worden gezien. Een interventie die in de ene context werkt, hoeft dat niet per definitie ook in andere contexten te doen. Zo zal het inzetten van een casemanager ten behoeve van uitgeprocedeerde asielzoekers mogelijk anders werken dan ten aanzien van degenen voor wie statusverlening in het vooruitzicht ligt. De zoektocht naar deze samenhang wordt verricht aan de

hand van zogenoemde CMO-configuraties, waarbij de C staat voor context, de M voor mechanisme en de O voor Outcome (zie ook figuur 1.1).

Figuur 1.1 CMO-configuraties: een schematische weergave



Bron: Pawson, R. en Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*

1.3 Uitgangspunten onderzoek

Ten aanzien van het onderzoek hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Casemanagement wordt in dit onderzoek opgevat als het bieden van onafhankelijke persoonlijke ondersteuning van vreemdelingen, vanaf binnenkomst tot aan inburgering of eventuele terugkeer naar het land van herkomst, waarbij oog is voor zowel de belangen van de overheid als voor die van de vreemdeling.
- Dit onderzoek gaat in de analyse specifiek in op de asielketen. De vreemdelingenketen voor reguliere migranten is namelijk zodanig anders van aard dat wij het binnen de randvoorwaarden van dit onderzoek niet wenselijk achten om het casemanagement in beide ketens gelijkwaardig te onderzoeken.
- Dit onderzoek vormt geen research synthese, zoals bijvoorbeeld uitgewerkt door Pawson en Tilley. Niettemin willen we wel een aantal bruikbare elementen hieruit meenemen. In het bijzonder gaat het om de identificatie van werkzame bestanddelen (Wat werkt?), de aandacht voor doelgroepen (Voor wie werkt het?) en de rol van specifieke contexten (Wanneer werkt het?).
- In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de huidige invulling van casemanagement binnen de vreemdelingenketen in Nederland. De opdrachtgever geeft zelf aan dat het onderzoek hierdoor te breed zou worden.

1.4 De aanpak

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- (1) beknopte documentstudie casemanagement in een aantal sectoren;
- (2) inventarisatie van vormen van casemanagement en geschikte casussen in andere landen;
- (3) analyse van de inhoud, uitvoering en opbrengsten van casemanagement aan de hand van interviews en documentstudie; en
- (4) bespreking van de resultaten tegen de achtergrond van de noties zoals verwoord in het kader van de *Realistic Evaluation*.

Achtereenvolgens lichten we deze activiteiten kort toe.

Beknopte documentstudie

Allereerst heeft een beknopte studie van literatuur en documentatie over casemanagement plaatsgevonden. Deze studie leverde een overzicht op van de wijze waarop casemanagement wordt ingezet in een aantal sectoren – in het bijzonder de gezondheidszorg, de verslavingszorg, de jeugdzorg en de aanpak van huiselijk geweld – in Nederland. Centrale aandacht gaat hierbij uit naar het belang dat aan casemanagement wordt gehecht en de wijze waarop de inzet van casemanagers het meest succesvol wordt geacht.

Daarnaast is een aantal binnen- en buitenlandse studies bestudeerd, waarin de wenselijkheid van casemanagement ten behoeve van de vreemdelingenketen wordt aangegeven. In deze studies worden verschillende uitgangspunten en kwaliteitscriteria geformuleerd waaraan casemanagement zou moeten voldoen om ook daadwerkelijk succesvol te kunnen zijn.

Uiteindelijk wordt een toetsingskader gepresenteerd waarin we op basis van deze studies een aantal belangrijke criteria voor succesvol casemanagement in de vreemdelingenketen zullen opnemen. Dit toetsingskader zal worden gebruikt bij de beoordeling van de werking van het casemanagement in het buitenland.

Inventarisatie van vormen van casemanagement

Om tot een keuze voor geschikte casussen voor dit onderzoek te komen is via drie verschillende wegen informatie verzameld: (1) deskresearch, (2) via contactpersonen van ons eigen netwerk en het netwerk van leden van de begeleidingscommissie, en (3) door middel van navraag per e-mail of telefoon met betrokkenen bij mogelijk interessante casussen. Een uitgebreidere toelichting op deze afzonderlijke onderzoeksactiviteiten, inclusief de opbrengsten ervan, staat vermeld in hoofdstuk 3. In het onderstaande worden de voornoemde activiteiten kort toegelicht.

Als startpunt voor deskresearch is op internet gezocht naar mogelijke geschikte casussen voor deze studie.³ Dit resulteerde in diverse internationale overzichtsrapporten op het gebied van casemanagement in de vreemdelingenketen.⁴ In genoemde rapporten komen voorbeelden van casemanagement in de volgende landen meer dan eens aan bod: Australië, België, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Van deze landen wordt aangegeven dat de inzet van casemanagers althans gedeeltelijk als effectief kan worden beschouwd, zowel vanuit het perspectief van de overheid als van de vreemdelingen.

Gelijktijdig met het verrichten van het deskresearch is getracht via een aantal sleutelpersonen suggesties en adviezen in te winnen over het bestaan van voorbeelden van casemanagement in het buitenland.⁵ Ook zijn hierin de suggesties van de leden van de begeleidingscommissie meegenomen. Deze inbreng heeft ertoe geleid dat – naast de eerder genoemde landen – ook de mogelijkheden voor onderzoek in Canada, Denemarken, Schotland en Zwitserland zijn verkend.

Bovenstaande activiteiten hebben geresulteerd in een groslijst van vormen van casemanagement in verschillende landen. Door middel van extra deskresearch en het voeren van oriënterende gesprekken met betrokkenen in de desbetreffende landen hebben wij ons een beter beeld van deze casussen verschaft. Achtereenvolgens heeft een beknopt onderzoek plaatsgevonden naar modellen van casemanagement in Australië (vier projecten), België, Canada, Schotland (twee projecten), Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk (twee projecten), Zweden en Zwitserland.

De geschiktheid van de casussen hebben we vervolgens beoordeeld op de volgende criteria: *doelgroep* (Richt het casemanagementmodel zich op asielmigranten?), *fase* (Betreft het casemanagement vanaf aankomst tot (eventuele) terugkeer?), *inhoud* (Betreft het een model met persoonlijke ondersteuning/coaching van asielmigranten?), *beschikbaarheid data op basis van deskresearch* (Kunnen we door middel van deskresearch genoeg informatie over de casus vinden?) en *bereidheid tot medewerking* (Zijn ten minste twee personen bereid mee te werken aan een telefonisch interview?).

Zodoende hebben we aan de hand van een multi-criteria-analyse een groot aantal voorbeelden van casemanagement in het buitenland beoordeeld. Veel

³ Hierbij hebben we van de volgende zoektermen en combinaties hiervan gebruikgemaakt: case management, personal assistance, (personal) coaching, (personal) counselling, refugees, asylum policies and asylum procedure.

⁴ Het gaat hierbij onder meer om studies van UNHCR, de International Detention Coalition en het Social Policy Research Centre. In hoofdstuk 3 worden deze studies expliciet genoemd.

⁵ In dit kader is gesproken met medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland, een aantal medewerkers van vluchtelingenorganisaties in het buitenland, en met verschillende nationale correspondenten van het SOPEMI-netwerk (OESO) in Parijs. Regioplan is rapporteur vanuit Nederland voor dit netwerk.

van de casussen vielen af voor verdere analyse, omdat ze ofwel op een andere doelgroep gericht waren (vaak op vluchtelingen met een erkende status), omdat de inhoud niet aansloot bij het onderzoek (casemanagement week te veel af van de door ons opgestelde definitie) of omdat er onvoldoende informatie over de casus te verkrijgen was. Uiteindelijk zijn op basis van de analyse vijf voorbeelden van casemanagement geselecteerd voor een nadere verdieping, namelijk:

- Australië – Community Assistance Support (CAS)/Asylum Seeker Assistance Scheme (ASAS)
- Australië – Asylum Seeker Project (ASP)
- Zweden – casemanagement door Migrationsverket
- Verenigd Koninkrijk – Key Worker Pilot
- België – Project Terugkeerwoningen

Analyse casemanagement op basis van een vijftal casestudies

De analyse van de vijf modellen van casemanagement heeft zich volgens een vast stramien voltrokken. Allereerst is met gebruikmaking van het voornoemde netwerk een aantal betrokkenen in het buitenland aangeschreven. Deze personen is gevraagd of zij aan dit onderzoek wilden meewerken. Vervolgens is hen een schriftelijke vragenlijst toegestuurd die als leidraad heeft gediend bij het afnemen van telefonische interviews. Deze vragenlijst is als bijlage in dit onderzoek opgenomen. Tevens is aan deze personen gevraagd of zij ook andere betrokkenen wilden voordragen voor deelname aan dit onderzoek. Het uitgangspunt hierbij is dat niet alleen direct betrokkenen zijn bevroegd, maar ook personen die (van enige afstand) een kritisch oordeel over de praktijk van het casemanagement kunnen geven. Uiteindelijk zijn we erin geslaagd om ten behoeve van elk van de vijf buitenlandse casussen met ten minste drie personen een uitgebreid en diepgaand interview te voeren.

De resultaten van deze gesprekken zijn zo veel mogelijk verwerkt in afzonderlijke casusbeschrijvingen, waarbij gekozen is voor een vaste opbouw.

Wij willen de lezer erop attenderen dat de analyses voornamelijk gebaseerd zijn op de zienswijze en perspectieven van geïnterviewden. Feitelijke onderbouwing bleek niet altijd mogelijk te zijn.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de ervaringen met casemanagement in een aantal sectoren. Ook wordt ingegaan op een aantal bijdragen over de wenselijkheid van casemanagement in de vreemdelingenketen. Daarnaast treft u in dit hoofdstuk een toetsingskader ten behoeve van succesvol casemanagement aan.

In hoofdstuk 3 volgt een korte beschrijving van alle voorbeelden van casemanagement die wij op basis van deskresearch en ons netwerk hebben

kunnen achterhalen. In deze beschrijvingen is tevens de mate van geschiktheid voor nader onderzoek opgenomen.

De buitenlandse praktijkvoorbeelden van casemanagement treft u aan in hoofdstuk 4 (CAS/ASAS en ASP in Australië), hoofdstuk 5 (casemanagement door Migrationsverket in Zweden), hoofdstuk 6 (Key Worker Pilot in het Verenigd Koninkrijk) en hoofdstuk 7 (Project Terugkeerwoningen in België).

In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste bevindingen uit de casestudies samengevat en worden deze terugvertaald naar zowel het theoretisch denkkader (model van de *Realistic Evaluation*) als het toetsingskader voor succesvol casemanagement.

2 ERVARINGEN MET CASEMANAGEMENT

Zowel binnen als buiten de vreemdelingenketen bestaan verschillende studies waarin wordt ingegaan op de (gewenste) rol van casemanagement. Studies binnen de vreemdelingenketen hebben voornamelijk betrekking op de inzet van casemanagement in de fase van terugkeer en als alternatief voor detentie. Omdat dit onderzoek echter nadrukkelijk breder wil kijken naar de inzet van casemanagement, worden ook voorbeelden van casemanagement in andere sectoren besproken. Aansprekende voorbeelden van casemanagement zien we in Nederland vooral terug in de gezondheidszorg (met speciale aandacht voor de jeugdzorg en de verslavingszorg) en in de aanpak van huiselijk geweld.

2.1 Casemanagement in de vreemdelingenketen

Er zijn verschillende internationale en nationale studies uitgevoerd waarin een pleidooi wordt gehouden voor casemanagement als alternatief voor vreemdelingendetentie. Zo stelt een studie van UNHCR/Edwards (2011) dat vreemdelingenbewaring door asielmigranten als een groot onrecht wordt beschouwd.¹ Dit omdat zij zich als criminelen behandeld voelen, terwijl deze asielmigranten ervan overtuigd zijn dat zij onschuldig zijn. Het gevoel van onrecht kan er volgens deze studie toe leiden dat asielzoekers en andere migranten niet meewerken aan hun terugkeer. Op basis van interviews met stakeholders van casemanagement modellen in vijf verschillende landen en op basis van praktijkbezoeken, noemt het UNHCR enkele belangrijke succesfactoren ten aanzien van casemanagement:

- (1) een humane en respectvolle behandeling van asielmigranten en andere migranten;
- (2) het verschaffen van volledige informatie over de rechten en plichten, inclusief de consequenties van het niet naleven van de regels;
- (3) vroegtijdig doorverwijzen naar juridische bijstand en advies over alle mogelijkheden om in het land te kunnen blijven;
- (4) toegang tot toereikende materiële ondersteuning, accommodatie en andere ontvangstvoorzieningen;
- (5) individuele coaching dan wel casemanagement.

In de studie wordt benadrukt dat medewerking aan een negatieve beslissing – dat wil zeggen terugkeer naar het land van herkomst – in belangrijke mate wordt beïnvloed door de aandacht voor bovenstaande onderdelen.

¹ UNHCR & A. Edwards (2011). *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*. Legal and Protection Policy Research Series. Switzerland, Geneva.

Een soortgelijke conclusie kunnen we trekken op basis van een studie van de International Detention Coalition (2011).² In deze studie is door middel van een literatuurstudie, interviews en veldwerk onderzoek gedaan naar acht landen met modellen van casemanagement als alternatief voor detentie. Uit de resultaten bleek dat asiel- en overige migranten eerder zullen meewerken aan een negatieve beslissing over hun verblijfsmogelijkheden, wanneer:

- zij het gevoel hebben eerlijk te zijn behandeld;
- zij op een goede wijze zijn ondersteund en geïnformeerd;
- zij alle opties om in het land te mogen blijven, hebben verkend.

Ook vinden we in deze studie verschillende voorwaarden voor een geslaagde begeleiding van asiel- en overige migranten, met name: (i) vroegtijdige interventie, (ii) een-op-eencontact, (iii) een regelmatige beoordeling van de situatie en het welzijn van de betrokkenen, (iv) onafhankelijkheid van de casemanager, (v) een adviserende rol naar de belangrijkste partijen, (vi) een aansprekende rol naar de asielzoeker of migrant om zelf een duidelijk keuze te maken, en (vii) het duidelijk maken van rollen en verwachtingen.

In Nederland wijst de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2013) eveneens op het voorkomen van (vreemdelingen-)detentie als gewenst resultaat van het casemanagement. De commissie wijst bovendien op drie centrale factoren die het casemanagement voor vreemdelingen tot een succes kunnen maken: een vertrouwensrelatie, het aanbieden van één-op-één begeleiding en het aanspreken van het verantwoordelijkheidsgevoel van de vreemdeling. De ACVZ geeft aan dat het vertrouwen tussen cliënten en casemanager, evenals de materiële en immateriële ondersteuning zeker zo belangrijk zijn als strenge monitoring. Begeleiding direct na aankomst kan volgens deze adviesraad bijdragen aan snellere en eerlijkere besluitvorming over de verblijfsvergunning, omdat bijvoorbeeld gevoelige informatie eerder besproken wordt en omdat de risico's, kwetsbaarheden en behoeften van de cliënt beter bekend zijn. Na een eventuele afwijzing zijn cliënten beter geïnformeerd en toegerust om een goede beslissing te nemen over de toekomst. Deze bevindingen van het ACVZ waren gebaseerd op literatuur- en jurisprudentieonderzoek en op interviews met stakeholders.³

Justitia et Pax (2011) heeft onderzoek gedaan naar een bredere inzet van casemanagement in de vreemdelingenketen.⁴ Hierbij is gebruikgemaakt van literatuuronderzoek, navraag bij internationale partner organisaties en interviews met relevante partijen in landen waar ervaring is opgedaan met

² International Detention Coalition (2011). *There are Alternatives. A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*. IDC Secretariat, Melbourne.

³ Het betrof hier een eerste interviewronde met medewerkers van ambtelijke organisaties en een advocaat. Op basis daarvan werden interviews afgenomen met hulpofficieren van Justitie (HOvJ) van de Vreemdelingenpolitie (VP) en regievoerders van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en regievoerders in detentiecentra. Daarnaast heeft de commissie gehoren bijgewoond.

⁴ Justitia et Pax (2011). *Effect door Respect. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland*. Den Haag, Justitia et Pax.

deze alternatieven. In deze studie van *Justitia et Pax* wordt casemanagement als een serieuze strategie gepresenteerd om vluchtelingen, asielzoekers en migranten tijdens het proces van besluitvorming te begeleiden. Taken die daarbij aan de casemanager worden toebedeeld, hebben betrekking op:

- toegang tot alle relevante informatie over de procedure en de opties, rechten en verantwoordelijkheden;
- het informeren van de migrant over zijn of haar immigratiestatus, de wettelijke en administratieve processen en – bij terugkeer – de mogelijke opties voor een toekomst in het land van herkomst;
- assisteren in het versnellen van het proces van immigratiebeslissingen doordat casemanagers de asielzoeker of migrant overtuigend kunnen uitleggen dat het traject van hoger beroep niet altijd zinvol is;
- het identificeren van obstakels die de asielzoeker of migrant ziet wanneer terugkeer onvermijdelijk is. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie is hiervoor van wezenlijk belang;
- het vormen van een link naar ondersteunende faciliteiten, hetgeen mede mogelijk wordt gemaakt door het intensieve contact dat de casemanager met de asielzoeker of migrant onderhoudt.
- het voorbereiden van asielzoekers en migranten op alle mogelijke migratiebeslissingen, ook als dit vertrek inhoudt.

Gesteld wordt dat wanneer de betrokken migrant voldoende ondersteuning tijdens het asielproces krijgt, dit betere uitkomsten heeft voor zowel het individu, de overheid als de maatschappij.

2.2 Casemanagement in de gezondheidszorg

Casemanagement is aan het eind van de jaren zeventig in de Verenigde Staten ontstaan als een specifieke behandel- en begeleidingsvorm van chronisch psychiatrische patiënten.⁵ Casemanagement werd destijds gezien als substitutie voor het langdurig opnemen van patiënten. De basisfuncties van dit casemanagement waren een systematische diagnostiek en inschatting van de zorgbehoeften, de vaststelling van een samenhangend en volledig hulpverleningsplan, het regelen van de benodigde hulpverlening, het bewaken van de geleverde hulpverlening en het aangeven van een wenselijk vervolg.

In Nederland is het casemanagement in de zorg ontstaan in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw.⁶ De introductie ervan werd voornamelijk in de hand gewerkt door emancipatieprocessen, tot uitdrukking komend in het mondiger worden van patiënten en door de overtuiging dat samenwerking

⁵ Het College voor zorgverzekeringen heeft in 2011 een overzichtsstudie verricht naar casemanagement in de zorg. Deze studie kan op de volgende website worden gevonden: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-137911.pdf>.

⁶ Riet N., en H. Wouters (2010). *Casemanagement. Een leer-werkboek over de organisatie en coördinatie van zorg-, hulp-, en dienstverlening.*

tussen organisaties en hulpverleners noodzakelijk is. Die samenwerking zou moeten leiden tot de coördinatie van zorg en diensten rond de cliënt. Inmiddels zien we casemanagement bij de dementiezorg, de zorg voor chronisch zieken, de jeugdzorg, de palliatieve zorg en de verslavingszorg.

Casemanagement kan zodoende beschouwd worden als een coördinatie-methode van het organiseren van een samenhangend en op de persoon afgestemd zorgaanbod voor mensen met een complexe zorgvraag op medisch, psychisch en sociaal gebied.⁷ Het doel van casemanagement is vaak kwalitatief goede zorg te kunnen bieden in een zorgcontinuüm, de fragmentatie van de zorg te verminderen en de kwaliteit van leven te verbeteren. In de laatstgenoemde studie van het Integraal Kankercentrum Zuid staat dat er – hoewel er verschillende definities van casemanagement bestaan – een aantal centrale uitgangspunten benoemd kan worden:

Tabel 2.1 Uitgangspunten casemanagement

| |
|---|
| • Het gaat altijd om wat de wensen en behoeften zijn van de hulpvrager. |
| • Het gaat om behoeften van hulpvragers waaraan multidisciplinair tegemoet moet worden gekomen. |
| • Casemanagement beperkt zich tot complexe en continuïteitsproblematiek. |
| • De casemanager wordt ingezet direct nadat is vastgesteld dat de hulpvrager in aanmerking komt op grond van complexe of continuïteitsproblematiek. |
| • De casemanager is degene die het proces mede organiseert en begeleidt op basis van gemaakte afspraken. |
| • De positie van de casemanager moet onafhankelijk zijn (hij/zij dient geen belang te hebben). |
| • Er moet kwalitatief zo goed mogelijke hulp worden geboden die afgestemd is op de hulpvraag. |
| • Ook wanneer de hulpverlening zich over een langere periode zal uitstrekken, kan gedacht worden aan het inzetten van een casemanager. |

Bron: Integraal Kankercentrum Zuid (2009)

Ook kan gewezen worden op diverse kwaliteitseisen die direct in verband staan met degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het casemanagement in de zorg. Willems (1991) stelt in dit verband dat de casemanager een aantal vaardigheden moet bezitten om de kerntaken zo goed mogelijk uit te voeren.⁸ In het bijzonder wordt daarbij gewezen op het kunnen aangaan van een vertrouwensband, het belang van methodisch en planmatig werken, het goed kunnen luisteren en invoelen, het kunnen teruggeven van zelfstandigheid, doortastend en directief kunnen zijn en het kunnen bewaren van gepaste afstand. Dergelijke kwaliteiten duiden erop dat er hoge eisen aan de opleiding en achtergrond van de casemanager worden gesteld.

⁷ Integraal Kankercentrum Zuid (2009) *Toolkit Casemanagement*. Eindhoven, IKZ.

⁸ Willems, A. P. (1991). *Casemanagement: een theoretische onderbouwing*. Gelders Instituut voor Welzijn en Gezondheid.

Casemanagement in de jeugdzorg

Bij de start van de ontwikkeling van het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg aan het einde van de vorige eeuw stonden de volgende uitgangspunten voor het casemanagement centraal: het realiseren van zorg die het beste aansluit bij de vraag of de behoefte van de cliënt, het bevorderen van continuïteit en samenhang in de zorg en het toetsen van de geleverde zorg in relatie tot de vraag of behoefte van de cliënt.⁹

Binnen de jeugdzorg onderscheidt Menger (2001) een basisvariant en een intensievere 'plus-variant' van casemanagement.¹⁰ Bij de basisvariant vormt de doorstroom vanaf het moment van aanmelding de hoofdtaak van de casemanager. Het gaat er met andere woorden om dat de jongeren in aanmerking komen voor screening, diagnostiek, indicatiestelling, zorgtoewijzing en eventuele plaatsing bij een jeugdinstantie. Daarnaast is er sprake van het volgen van de cliënt als de hulpverlening is gestart; het gaat daarbij om het beantwoorden van de vraag of de hulp kan worden afgerond of dat er vervolgaanbod moet worden georganiseerd.

De plusvariant verwijst naar begeleiding, activering, advisering en coördinatie van de zorg als belangrijke activiteiten. Face-to-facecontact met de cliënt komt dan explicieter naar voren. De casemanager speelt binnen deze variant ook na de zorgtoewijzing een rol van betekenis. Hoewel voorlichting aan de cliënt ook in de basisvariant plaatsvindt, is deze taak in het actief-begeleidende model meer centraal gesteld; er wordt bij alle overgangsfasen structureel aandacht en ruimte voor gereserveerd. Ook is de casemanager bij de plusvariant initiatiefnemer bij het (willen) volgen van de cliënt tijdens de hulpverlening en brengt deze desgewenst structuur en samenhang aan in het verloop van de contacten tijdens de zorguitvoering.

Tegelijkertijd blijkt dat de inzet van casemanagers in de jeugdzorg niet vanzelfsprekend succesvol hoeft te zijn. Uit een onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg in 2006 naar de uitvoering van casemanagement door Bureau Jeugdzorg Haaglanden maken we op dat de inzet van casemanagers er niet noodzakelijkerwijs toe leidt dat het proces en de inhoud van de hulpverlening voldoende wordt bewaakt.¹¹ Hierdoor is het mogelijk dat de cliënt niet de zorg krijgt die hij nodig heeft. De Inspectie Jeugdzorg constateert dat casemanagers binnen hun caseload vooral zaken in crisis aanpakken. Echter, de zorg van alle zaken zou systematisch gevolgd en geëvalueerd moeten worden. De inspectie beveelt daarom aan een sluitend volgsysteem te ontwikkelen zodat per casus beoordeeld kan worden of de noodzakelijke documenten binnen zijn en naar aanleiding daarvan gericht actie ondernomen

⁹ Menger, R. (2001). *Casemanagement in beeld. Quick scan naar toepassing in de Bureaus Jeugdzorg.*

¹⁰ Menger, R. (2001). *Casemanagement in beeld.*

¹¹ Uitvoering van casemanagement door Bureau jeugdzorg Rapport n.a.v. het onderzoek van de Inspectie jeugdzorg in het Stadsgewest Haaglanden. Inspectie jeugdzorg, 2006.

kan worden. Ook dienen er afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop het casemanagement gestalte kan krijgen en ook daadwerkelijk een functie heeft.

Casemanagement in de verslavingszorg

Ten aanzien van het casemanagement in de verslavingszorg willen we wijzen op een aantal uiteenlopende functies van casemanagers, zoals die door Rapp e.a. (2014) zijn aangegeven.¹² Volgens de auteurs kan de dienstverlening van casemanagers in de verslavingszorg direct en indirect van aard zijn. Onder directe dienstverlening vallen activiteiten die gericht zijn op de cliënt en die de casemanager samen met de cliënt doet, zoals het aanleren van vaardigheden, het bieden van begeleiding en het geven van informatie. Indirecte interventies zijn met name activiteiten waarbij de cliënt niet of slechts op indirecte wijze betrokken is. Hierbij worden de volgende vormen van indirecte interventies onderscheiden:

- *Outreaching*. Dit heeft niet alleen betrekking op het in contact brengen van de cliënt met de hulpverlening, maar ook op het actief onderhouden van dit contact. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat de casemanager de cliënt opzoekt in de thuissituatie of de cliënt regelmatig opbelt om te horen hoe hij of zij het maakt.
- *Linking*. Hierbij gaat het om het betrekken van andere hulpverleners bij de hulpverlening aan een bepaalde cliënt, bijvoorbeeld het regelen van afspraken met andere hulpverleners, het organiseren van overleg en het vormen van een netwerk rond een bepaalde cliënt.
- *Coördinatie*. De casemanager heeft een belangrijke coördinerende taak en moet zorgen voor de afstemming van de verschillende interventies, zodat deze als een samenhangend geheel ervaren worden.
- *Advocacy*. Deze term verwijst naar alle activiteiten die bedoeld zijn om iets te bereiken voor de cliënt. Het betreft onder meer het opkomen voor de belangen van de cliënt en het bemiddelen in het geval van gewenste voorzieningen.

2.3 Casemanagement in de aanpak van huiselijk geweld

Ten aanzien van het terugdringen van huiselijk geweld zijn er diverse aanpakken ontwikkeld waarbinnen politie, justitie en hulpverlening samenwerken om de juiste hulp te verschaffen. Veelal is systeemgerichte hulp nodig om het probleem aan te pakken, waarbij individuele en gezamenlijke hulptrajecten worden uitgezet voor pleger(s), slachtoffer(s) en eventuele andere gezinsleden. Om dergelijke complexe hulptrajecten uit te zetten en

¹² Rapp, R. C., Van der Noortgate, W., Broekaert, E., & Vanderplasschen, W. (2011). The efficacy of case management with persons who have substance abuse problems: a three-level meta-analysis of outcomes. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 82, 605 – 18.

vervolgens toe te wijzen aan diverse uitvoerders, wordt casemanagement nodig geacht.¹³

De studie van Kok en Meintser (2005) geeft de volgende bruikbare omschrijving van casemanagement: casemanagement is het organiseren van een samenhangend hulppakket rond een complexe problematiek en het zorgdragen voor continuïteit en aansluiting. Bovendien stellen de auteurs dat, wil casemanagement een effectieve bijdrage kunnen leveren aan een goede aanpak van huiselijk geweld, aan twee 'harde' voorwaarden moet worden voldaan. De eerste basisvoorwaarde is dat de ketenzorg al (redelijk) goed georganiseerd moet zijn en de tweede dat de functie van casemanagement goed ingebed dient te zijn in de organisatiestructuur. Indien de ketenzorg (nog) niet of onvoldoende functioneert, is het coördineren van ketenzorg niet goed mogelijk. En als de functie van casemanagement niet goed is ingebed in de organisatiestructuur, kan de casemanager haar/zijn werk niet naar behoren doen.

Globaal is sprake van een goed functionerende zorgketen indien alle nodige organisaties daarin participeren, de organisaties het min of meer eens zijn over het doel, de middelen en de werkwijze van de samenwerking, en als de vertegenwoordigers van de organisaties in het samenwerkingsverband goed hun werk (kunnen) doen. Ten aanzien van een goede inbedding noemen de auteurs een aantal concrete voorwaarden waaraan succesvol casemanagement dient te voldoen:

- De functie casemanagement heeft een formeel vastgelegde plaats in de (organisatorische) aanpak van huiselijk geweld, en de bevoegdheden en taken van de casemanager zijn omschreven en afgebakend.
- De relatie met collega-instellingen en netwerken dient te zijn geregeld, inclusief de positionering van de casemanagementfunctie.
- Er is een protocol over handelen en samenwerking in de aanpak van huiselijk geweld, waarin het casemanagement is opgenomen.
- Casemanagement functioneert op het uitvoerende niveau in het geval van hulpverlening en op het managementniveau in het geval van het aan de orde komen van problemen in de afstemming tussen instellingen.
- De casemanager werkt vanuit een functioneel onafhankelijke positie. Dat wil zeggen dat de casemanager in de uitoefening van die functie niet gebonden is aan de belangen van een bepaalde organisatie.
- Alle betrokkenen in het samenwerkingsverband kunnen door de casemanager formeel worden benaderd en aangesproken.
- De taak van het samenwerkingsverband om gezamenlijk plannen van aanpak of hulpverleningsplannen op te stellen en uit te voeren, is bindend.
- De casemanager is goed bereikbaar (tijdens kantoor tijden).
- De aanwezige middelen, tijd en deskundigheden zijn voldoende om de functie goed uit te oefenen.

¹³ Kok, E. en N. Meintser (2005). *Casemanagement in de aanpak van huiselijk geweld. Een handreiking*. Utrecht, TransAct.

2.4 Een toetsingskader voor succesvol casemanagement

In het voorgaande zijn verschillende voorwaarden en kenmerken genoemd waaraan casemanagement – zowel in de vreemdelingenketen als daarbuiten – moet voldoen om succesvol te zijn. Afhankelijk van de sector en doelgroep kwamen daarbij uiteenlopende criteria naar voren. Toch bestaat er beslist een hoge mate van overeenstemming tussen al deze studies. Ten behoeve van een succesvolle uitvoering van casemanagement kwamen we steeds opnieuw dezelfde criteria en kwaliteitseisen tegen. Wat daarbij eveneens opvalt, is dat de bevindingen binnen en buiten de vreemdelingenketen niet wezenlijk van elkaar verschillen.

Op basis van de terugkerende elementen van succesvol casemanagement is hieronder een toetsingskader opgesteld. We zullen in dit onderzoek bezien in hoeverre deze criteria door de respondenten in het buitenland worden genoemd als zijnde van wezenlijk belang voor het welslagen van de gekozen vormen van individuele begeleiding. Mogelijk dat deze ervaringen aanleiding geven tot enige aanpassingen aan onze lijst met criteria.

Tabel 2.2 Centrale rollen van de casemanager

| Centrale rollen | Begripsverduidelijking |
|---|--|
| <i>Meervoudige partijdigheid</i> | <ul style="list-style-type: none"> De casemanager heeft oog voor de belangen van alle betrokken partijen. In dit geval betreft dit zowel de overheid als de vreemdelingen. Meervoudige partijdigheid moet worden opgevat als alternatief voor het begrip onafhankelijkheid.¹⁴ Geheel onafhankelijk zal de casemanager immers niet kunnen opereren. |
| <i>Liaisonfunctie</i> | <ul style="list-style-type: none"> De casemanager vormt een essentiële link tussen de vreemdeling, de overheid en de samenleving. Een dergelijke functie komt het beste tot zijn recht wanneer de casemanager niet in dienst van de overheid is en geen beslissingsbevoegdheid heeft. |
| <i>Spin in het web</i> | <ul style="list-style-type: none"> De casemanager kent alle relevante partijen die de vreemdeling tijdens de besluitvormingsprocedure van dienst kunnen zijn en draagt er zorg voor dat de betrokkenen met deze partijen in contact kunnen treden. |
| <i>Volledige en transparante informatie</i> | <ul style="list-style-type: none"> De casemanager zorgt ervoor dat de vreemdeling toegang krijgt tot alle relevante informatie over zijn asielprocedure, verblijfopties en bijbehorende rechten. Pas als de vreemdeling het gehele palet aan mogelijkheden overziet, kan hij een weloverwogen beslissing nemen. |
| <i>Vroegtijdigheid</i> | <ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van ondersteuning door de casemanager zodra een vreemdeling in het betreffende land arriveert. Dit impliceert dat de casemanagers aanwezig zijn bij alle beslissingsmomenten tijdens de beslissingsprocedure. |

¹⁴ In het kader van het effectief aanpakken van huiselijk geweld wordt ook de term meervoudige partijdigheid gebruikt. Hiermee wordt bedoeld dat professionals oog moeten hebben voor meerdere belangen en de oorzaak van problemen niet slechts bij één individu gezocht moet worden (zie <https://www.movisie.nl/esi/oranje-huis>).

Vervolg tabel 2.2 Centrale rollen van de casemanager

| Centrale rollen | Begripsverduidelijking |
|---|---|
| <i>Vertrouwensrelatie</i> | <ul style="list-style-type: none">• De casemanager bouwt een vertrouwensrelatie op met de vreemdeling al dan niet via een een-op-eencontact. Voorwaarde voor een dergelijke relatie is het aangaan van een regelmatig contact en het discreet omgaan met vertrouwelijke informatie. |
| <i>Aanspreken op verantwoordelijkheidsgevoel</i> | <ul style="list-style-type: none">• De casemanager doet gedurende de gehele procedure een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van een vreemdeling. Het gaat erom dat de casemanager niet op de stoel van de vreemdeling gaat zitten, maar dat deze bewust wordt gemaakt van de consequenties van zijn of haar handelen. |
| <i>Duidelijkheid over rollen en verwachtingen</i> | <ul style="list-style-type: none">• De casemanager maakt de rollen van betrokken partijen aan de vreemdeling duidelijk, evenals verwachtingen die de casemanager van de betrokken migrant heeft. |

3 INVENTARISATIE BUITENLANDSE CASUSSEN

Om tot een keuze voor geschikte casussen voor dit onderzoek te komen, is via drie verschillende wegen informatie verzameld: (1) deskresearch, (2) via contactpersonen van ons eigen netwerk en het netwerk van leden van de begeleidingscommissie en (3) door middel van navraag per e-mail en telefoon met betrokkenen van mogelijk interessante casussen.

1. Verkenning door deskresearch

Als startpunt voor de deskresearch is op internet gezocht naar mogelijke geschikte casussen voor deze studie.¹ Dit resulteerde in vijf overzichtsrapporten op het gebied van casemanagement in de vreemdelingenketen, namelijk:

- UNHCR (2011). *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants.*
- Forced Migration Review (2013). *Detention, alternatives to detention, and deportation.*²
- Justice for Asylum Seekers (JAS) Alliance Detention Reform Working Group (2002). *Alternative Approaches to Asylum Seekers: Reception and Transitional Processing System.*
- International Detention Coalition (2011). *There are Alternatives. A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention.*
- Social Policy Research Centre (2009). *Resolving Immigration Status, Part 2: Comparative Case Studies.*

In genoemde rapporten komen voorbeelden van casemanagement in de volgende landen meer dan eens aan bod: Australië, België, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Van deze landen wordt aangegeven dat de inzet van casemanagers althans gedeeltelijk als effectief kan worden beschouwd, zowel vanuit het perspectief van de overheid als dat van de vreemdelingen. Andere landen die in bovenstaande rapporten – zij het incidenteel – worden genoemd als beschikkend over een systeem van casemanagement, zijn: Schotland, Hong Kong, Spanje, Hongarije en Canada.

2. Contactpersonen

Gelijktijdig met het verrichten van het deskresearch is getracht via een aantal sleutelpersonen suggesties en adviezen in te winnen over het bestaan van

¹ Hierbij hebben we van de volgende zoektermen en combinaties hiervan gebruikgemaakt: *case management; personal assistance; (personal) coaching; (personal) counselling; refugees; asylum; asylum (procedure); asylum seekers; and immigrants.*

² We hebben gebruikgemaakt van meerdere artikelen die in dit blad zijn gepubliceerd.

voorbeelden van casemanagement in het buitenland.³ Ook zijn hierin de suggesties van de leden van de begeleidingscommissie meegenomen. Mogelijk geschikte voorbeelden van casemanagement die uit deze informatieronde waren afkomstig uit: Australië, België, Zweden, Denemarken, Canada, Schotland, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.

3. *Navraag en verdiepende interviews*

Bovenstaande activiteiten hebben geleid tot een groslijst van voorbeelden van casemanagement in verschillende landen. Door middel van extra deskresearch en het voeren van oriënterende gesprekken hebben wij ons een beter beeld van deze casussen verschaft.

De geschiktheid van de buitenlandse voorbeelden van casemanagement voor dit onderzoek hebben we vervolgens aan de hand van een puntensysteem beoordeeld op onderstaande criteria:

- *Doelgroep*: richt het casemanagementmodel zich op asielmigranten?
- *Fase*: betreft het casemanagement vanaf aankomst tot (eventuele) terugkeer?
- *Inhoud*: betreft het een model met persoonlijke ondersteuning/coaching van asielmigranten?
- *Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch*: kunnen we door middel van deskresearch genoeg informatie over de casus vinden?
- *Bereidheid tot medewerking*: zijn ten minste twee personen bereid mee te werken aan een telefonisch interview?

Het betreft hier voorbeelden van casemanagement in Australië (vier projecten), België, Canada, Schotland (twee projecten), Denemarken, het Verenigd Koninkrijk (twee projecten), de Verenigde Staten, Zweden (twee projecten) en Zwitserland. De overige landen (Hong Kong, Spanje en Hongarije) zijn niet opgenomen in onderstaand overzicht, omdat het niet mogelijk bleek door deskresearch of door contact met mogelijke betrokkenen meer informatie te krijgen over deze modellen. Iedere casus werd op elk criterium gescoord. Scores variëren van – (0 punten) en +/- (1 punt) naar + (2 punten). Hoe hoger de totale score van een model, hoe beter deze casus voldoet aan de criteria voor verdere analyse in dit onderzoek.

3.1 **Overzicht buitenlandse voorbeelden van casemanagement**

Het volgende overzicht geeft op alfabetische volgorde per casus een korte beschrijving en beoordeling van het casemanagementmodel weer op basis van de bovengenoemde criteria.

³ Gesproken is in dit kader met medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland, een aantal medewerkers van vluchtelingenorganisaties in het buitenland, als ook met verschillende nationale correspondenten van het OESO SOPEMI-netwerk in Parijs. Regioplan is rapporteur vanuit Nederland voor dit netwerk.

Australië – Asylum Seeker Assistance Scheme (ASAS)⁴

Het programma Asylum Seeker Assistance Scheme (ASAS) is bedoeld voor asielzoekers met een *bridging visa* (een soort tijdelijk visum) van wie de financiële situatie zeer slecht is en die geen financiële steun vanuit de Australische samenleving kunnen krijgen (bijvoorbeeld van familie of vrienden). Deelnemers aan ASAS worden ondersteund vanaf hun aankomst in Australië tot het moment dat een besluit over hun verblijfsstatus is genomen. Zij krijgen een basisbedrag om in hun levensonderhoud te voorzien en worden ondersteund en begeleid door een casemanager op het terrein van gezondheid en welzijn. Door middel van een analyse van de behoeften en de situatie van de vreemdeling wordt bepaald welke ondersteuning uiteindelijk geboden wordt.

Een deelnamecriterium is dat asielzoekers al minstens zes maanden wachten op een beslissing over hun verblijfsstatus. Dit criterium geldt echter niet voor iedereen, bijvoorbeeld minderjarige asielzoekers zonder begeleiding, oudere asielzoekers en zwangere asielzoekers. Zij worden ondersteund vanaf hun aankomst in Australië tot het moment dat een besluit over hun verblijfsstatus is genomen. ASAS wordt gefinancierd door de overheid en uitgevoerd door het Rode Kruis en andere ngo's.

Tabel 3.1 Beoordeling casus Asylum Seeker Assistance Scheme

| | Beoordeling |
|--|--------------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | +/- |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | + |

Australië – Community Assistance Support (CAS)⁵

Zeer kwetsbare asielzoekers met een *bridging visa* van wie de financiële situatie slecht is, kunnen sinds 2009 deelnemen aan het programma *Community Assistance Support* (CAS). De inhoud van CAS is vergelijkbaar met het hierboven beschreven voorbeeld van casemanagement (ASAS), alleen de begeleiding is intensiever. De Australische immigratiedienst bepaalt welke asielzoekers mogen deelnemen aan CAS. De volgende asielzoekers komen in aanmerking voor deelname:

- asielzoekers met een slechte psychische gesteldheid hetgeen een barrière vormt om een beslissing over hun verblijfsstatus te nemen;

⁴ Deze informatie is gebaseerd op een oriënterend gesprek met dhr. G. Mitchell van de *International Detention Coalition*, evenals documenten over dit programma van de website van de Australische immigratiedienst en het Rode Kruis.

⁵ Deze informatie is gebaseerd op een oriënterend gesprek met dhr. G. Mitchell van de *International Detention Coalition*, evenals documenten over dit programma van de website van de Australische immigratiedienst en het Rode Kruis.

- asielzoekers met ernstige fysieke problemen zoals een beroerte of hersentrauma;
- oudere niet-zelfredzame asielzoekers;
- asielzoekers die niet zelfredzaam zijn als gevolg van de effecten van marteling en trauma;
- asielzoekers met gezinsgerelateerde problemen, zoals kindermisbruik, huiselijk geweld, ernstige relationele problemen of asielzoekers met kinderen met gedragsstoornissen;
- kwetsbare minderjarige asielzoekers of een voogd van een kwetsbare minderjarige asielzoeker.

Deelnemers aan CAS worden ondersteund vanaf hun aankomst in Australië tot het moment dat een besluit over hun verblijfsstatus is genomen. Zij krijgen een basisbedrag om in hun levensonderhoud te voorzien en worden ondersteund en begeleid door een casemanager op het terrein van gezondheid en welzijn. Door middel van een analyse van de behoeften en de situatie van de vreemdeling wordt bepaald welke ondersteuning iemand nodig heeft. Het programma wordt gefinancierd door de overheid en uitgevoerd door het Rode Kruis en zes andere ngo's.

Tabel 3.2 Beoordeling casus Community Assistance Support

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | + |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | + |

Australië – Community Detention Program⁶

Een ander programma in Australië is het Community Detention Program. Dit is bedoeld voor kwetsbare asielzoekers die in plaats van vreemdelingendetentie de mogelijkheid krijgen om in de gemeenschap te wonen terwijl zij wachten op de uitkomsten van hun visumaanvraag. Vreemdelingen in detentie kunnen zichzelf niet aanmelden voor het programma; de asielzoekers die worden geselecteerd voor deelname, zitten op dat moment al enige tijd in een detentiecentrum. Gezinnen met minderjarigen, minderjarigen zonder begeleiding en kwetsbare volwassenen hebben voorrang. Deelname vindt plaats op vrijwillige basis. Net als bij bovenstaande Australische programma's krijgen deelnemers een basisbedrag om in het levensonderhoud te voorzien en worden ze ondersteund door een casemanager op het terrein van gezondheid en welzijn. Daarnaast worden zij gehuisvest en krijgen kinderen toegang

⁶ Deze informatie is gebaseerd op een oriënterend gesprek met dhr. G. Mitchell van de *International Detention Coalition*, evenals documenten over dit programma van de website van de Australische immigratiedienst en het Rode Kruis.

tot onderwijs. Het Community Detention Program wordt eveneens gefinancierd door de overheid en uitgevoerd door het Rode Kruis en andere ngo's.

Tabel 3.3 Beoordeling casus Community Detention Program

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | - |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | +/- |

Australië – Asylum Seeker Project⁷

Tot slot is er in Australië een project voor vreemdelingen die buiten de door de overheid gefinancierde programma's vallen: het Asylum Seeker Project. Dit project wordt gefinancierd door middel van donaties en liefdadigheid en wordt uitgevoerd door Lentara Uniting Care (een ngo). Net als bij de andere Australische programma's ontvangen deelnemers een basisbedrag om in het levensonderhoud te voorzien, worden zij ondersteund en begeleid door een casemanager op het terrein van gezondheid en welzijn, krijgen zij huisvesting en krijgen minderjarige asielzoekers onderwijs.

Tabel 3.4 Beoordeling casus Asylum Seeker Project

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | + |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | +/- |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | + |

België – Terugkeerwoningen⁸

In België wordt een vorm van casemanagement uitgevoerd voor uitgeproceeerde gezinnen met minderjarigen en gezinnen zonder toelatingsdocumenten die worden aangehouden aan de grens. Vanaf het moment dat gezinnen arriveren in zogenoemde Terugkeerwoningen tot het moment dat zij terugkeren naar het land van herkomst krijgen zij begeleiding. Wel bekijken

⁷ Deze informatie is gebaseerd op een oriënterend gesprek met dhr. G. Mitchell van de *International Detention Coalition*, evenals documenten over dit programma van de website van uitvoerend ngo *Lentara UnitingCare*.

⁸ Deze informatie is gebaseerd op een oriënterend gesprek met dhr. P. Stockmans, werkzaam bij Vluchtelingenwerk Vlaanderen, evenals een tussentijdse evaluatie van deze vorm van casemanagement.

coaches samen met de gezinnen welke eventuele verblijfsopties er zijn. Dit betekent dat niet elk gezin in een Terugkeerwoning uiteindelijk moet terugkeren. De coaches ondersteunen de gezinnen, zijn hun vertrouwenspersoon en treden op als bemiddelaar tussen het gezin en de relevante overheidsdiensten met betrekking tot de verblijfsbeslissing.

Tabel 3.5 Beoordeling casus Terugkeerwoningen (in België)

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | - |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | + |

Canada – Toronto Bail Program⁹

In Canada bestaat er een vorm van casemanagement ter ondersteuning van asielzoekers die niet zelfstandig of met behulp van familie op borgtocht vrij kunnen komen uit detentie. Het Canadese systeem is namelijk zo ingericht dat asielzoekers in principe gedurende de asielprocedure in detentie blijven. Zij kunnen echter wel op basis van borgtocht vrijgelaten worden. Wanneer asielzoekers niet over de benodigde middelen beschikken en geen familie hebben om de borgtocht te betalen, kunnen zij geholpen worden door het Toronto Bail Program. Op basis van screening en assessment worden kandidaten geselecteerd die veel kans maken om op borgtocht vrijgelaten te worden uit detentie. Casemanagers ondersteunen asielzoekers bij dit proces.

Tabel 3.6 Beoordeling casus Toronto Bail Program

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | +/- |
| Fase | +/- |
| Inhoud | - |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | +/- |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | - |

⁹ Deze informatie is gebaseerd op een rapport van de International Detention Coalition (2011): *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention.*

Denemarken – ‘Handled procedure’¹⁰

In Denemarken is door de Deense immigratiedienst een zogenaamde ‘handled procedure’ gestart. Dit houdt in dat, zodra een asielzoeker één stap in het proces heeft doorlopen, hij of zij direct naar een nieuwe stap wordt toegeleid. Deze procedure wordt direct na de registratie van de asielzoeker gestart, en eindigt na de eerste beslissing. Het betreft hier dus een procedure waarin verschillende stappen in de asielprocedure beter op elkaar aangesloten zijn, maar waarbij de asielzoeker nog steeds bij elke stap met een andere persoon te maken krijgt.

Tabel 3.7 Beoordeling casus ‘Handled procedure’

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | + |
| Inhoud | - |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | - |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | - |

Verenigd Koninkrijk – SUNRISE-project in Schotland¹¹

In Schotland is tussen oktober 2005-oktober 2008 gewerkt met het zogenoemde SUNRISE (Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services) project. Dit was een project gericht op vluchtelingen met een verblijfsvergunning. Zij kregen van een casemanager advies omtrent kwesties met betrekking tot huisvesting, werk, uitkeringen, financiën, toegang tot Engelse taallessen en gezinshereniging. In totaal namen 662 vluchtelingen deel aan het programma.

Tabel 3.8 Beoordeling casus SUNRISE-project

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | - |
| Fase | - |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | +/- |

¹⁰ Deze informatie komt van de ESPA-projects website: http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=The_handheld_procedure.

¹¹ Deze informatie is gebaseerd op twee rapporten: (1) Home Office Consultation. *Integration Matters: a national strategy for refugee integration*. Response by the Mayor of London (2004) en (2) Spotlight on refugee integration: findings from the survey of new refugees in the United Kingdom: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116062/horr37-report.pdf

Verenigd Koninkrijk – Terugkeerwoningen in Schotland ¹²

Behalve het SUNRISE-project is er een ander voorbeeld van casemanagement in Schotland, namelijk de Terugkeerwoningen. Dit betreft een vorm van casemanagement voor uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen met minderjarigen. Het doel van het project is de noodzaak van gedwongen terugkeer en detentie te verminderen. De begeleiding vindt plaats vanaf het moment dat gezinnen arriveren in Terugkeerwoningen tot het moment dat zij terugkeren naar het land van herkomst. Casemanagers houden zich alleen bezig met het aanmoedigen van terugkeer. Deze casus is qua doel en fase vergelijkbaar met de Belgische Terugkeerwoningen. De indruk is echter dat de coaches in België wel beter in staat een vertrouwensband op te bouwen met de gezinnen, omdat zij onafhankelijk zijn en de belangen van asielzoekers actief behartigen.

Tabel 3.9 Beoordeling casus Terugkeerwoningen (in Schotland)

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | - |
| Inhoud | +/- |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | - |

Verenigd Koninkrijk – Home Office ¹³

In 2007 introduceerde de Britse immigratiedienst (*Home Office*) het 'New Asylum Model'. Er werden casemanagers aangesteld in de hoop dat dit zou gaan leiden tot snellere asielprocedures en een toename in vrijwillige terugkeer. Casemanagers zijn vanaf de asielaanvraag tot de verblijfsbeslissing verantwoordelijk voor alles wat er binnen een asielcasus gebeurt: het informeren van de asielzoeker over het proces, het afnemen van interviews en het maken van alle beslissingen binnen de betreffende casus (inclusief de beslissing over verblijfsstatus). De casemanager is in dienst bij de immigratiedienst.

Tabel 3.10 Beoordeling casus casemanagement Home Office

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | + |
| Inhoud | - |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | +/- |

¹² Deze informatie is gebaseerd op het volgende rapport: UNHCR (2011). *Back to Basics: The right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants.*

¹³ Deze informatie is gebaseerd op: ILPA information sheet: New Asylum Model.

Verenigd Koninkrijk – Key Worker Pilot in Engeland¹⁴

Een ander voorbeeld van casemanagement in het Verenigd Koninkrijk betreft een pilotproject dat tussen 2009-2010 uitgevoerd werd. Het ging hier om een onafhankelijke vorm van casemanagement, uitgevoerd door ngo *Refugee Action* en gefinancierd door de overheid. Casemanagement startte bij het indienen van de asielaanvraag en kon, in het geval van een positieve beslissing, nog enkele maanden na de beslissing worden voortgezet. Doelen hadden betrekking op het informeren van de asielzoeker, onafhankelijk advies geven en een gevoel van ‘empowerment’ bij asielmigranten teweegbrengen. Het project bestond uit twee programmaonderdelen: één specifiek voor alleenstaande asielmigranten en één specifiek voor families.

Tabel 3.11 Beoordeling casus Key Worker Pilot

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | + |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | + |

Verenigde Staten - Ascentria Care Alliance¹⁵

De doelgroep bestaat uit vluchtelingen die in de Verenigde Staten mogen blijven. De ondersteuning vindt plaats gedurende een ‘relocatieperiode’ van zes maanden en is erop gericht om de economische en sociale integratie van de vluchtelingen te bespoedigen. Casemanagers ondersteunen de vluchtelingen op verschillende aspecten van (onder meer) zorg en welzijn.

Tabel 3.12 Beoordeling casus Ascentria Care Alliance

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | - |
| Fase | - |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | +/- |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | +/- |

¹⁴ Deze informatie is gebaseerd op een verkennend gesprek met Dhr. D. Garratt, werkzaam bij Refugee Action.

¹⁵ Deze informatie komt van de website van Ascentria Care Alliance.

Zweden – Migrationsverket¹⁶

Asielzoekers in Zweden hebben vanaf dat zij het land binnen komen, tot (eventuele) terugkeer contact met casemanagers. Deze casemanagers zijn werkzaam bij de Zweedse immigratiedienst en zijn aangenomen op basis van hun ervaring in sociaal werk of begeleiding. De casemanager heeft de volgende taken: de asielmigrant informeren over het procesverloop, de asielmigrant informeren over rechten en plichten in afwachting van de immigratiebeslissing, de asielmigrant ondersteunen bij praktische zaken, zorgdragen voor een correcte asielaanvraag, de asielmigrant doorverwijzen naar zorg en dienstverlening en het uitvoeren van motiverende begeleiding ter voorbereiding op het asielbesluit. Wanneer een asielzoeker is uitgeproce-deerd, krijgt deze persoon vaak een nieuwe casemanager die ondersteunt bij het terugkeerproces.

Tabel 3.13 Beoordeling casus Migrationsverket

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | + |
| Fase | + |
| Inhoud | +/- |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | + |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | + |

Zweden – Casemanagement door de provincie¹⁷

Vluchtelingen (die dus al een verblijfsstatus gekregen hebben) worden actief begeleid. Het gaat hier dus niet om casemanagement voor asielmigranten.

Tabel 3.14 Beoordeling casus casemanagement door de provincie

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | - |
| Fase | - |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | - |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | + |

¹⁶ Deze informatie is gebaseerd op een verkennend gesprek met Dhr. N. Axelsson, werkzaam bij de Zweedse immigratiedienst.

¹⁷ Deze informatie is gebaseerd op informatie die we van Mevr. N. Lindgren hebben gekregen. Zij is werkzaam bij de provincie.

Zwitserland¹⁸

In Zwitserland wordt een intensief begeleidingstraject aangeboden aan erkende vluchtelingen. Zij krijgen, direct na statusverlening, een vijfjarig intensief begeleidingstraject aangeboden waarbij zij gedurende die tijd één op één contact hebben met een maatschappelijk werker. Van deze casemanager krijgen de vluchtelingen praktische ondersteuning, hulp bij sociale integratie en jobcoaching. Asielmigranten die nog in afwachting zijn van een beslissing vallen niet onder dit programma. Deze vorm van ondersteuning wordt door de overheid gefinancierd.

Tabel 3.15 Beoordeling casus Zwitserland

| | Beoordeling |
|--|-------------|
| Doelgroep | - |
| Fase | - |
| Inhoud | + |
| Beschikbaarheid data o.b.v. deskresearch | - |
| Bereidheid tot medewerking respondenten | +/- |

3.2 Keuze voor nader te onderzoeken casussen

Aan de hand van bovenstaande informatie hebben we een multi-criteria-analyse uitgevoerd waarbij alle plusjes en minnetjes op basis van een puntensysteem bij elkaar zijn opgeteld (zie tabel. 3.16). Hierbij hebben we het volgende puntensysteem gehanteerd:

- + = 2 punten;
- +/- = 1 punt; en
- - = 0 punten.

Tabel 3.16 Multi-criteria analyse

| Casus | Doelgroep | Fase | Inhoud | Beschikbaarheid data | Bereidheid medewerking | Totaal |
|-----------------------------|-----------|------|--------|----------------------|------------------------|--------|
| ASAS | + | +/- | + | + | + | 9 |
| CAS | + | + | + | + | + | 10 |
| Community Detention Program | + | - | + | + | +/- | 7 |
| Asylum Seeker Project | + | + | + | +/- | + | 9 |
| Terugkeerwoningen (België) | + | - | + | + | + | 8 |

¹⁸ Deze informatie is gebaseerd op een verkennend gesprek met Dhr. T. Ferraro, werkzaam bij de Zwitserse immigratiedienst.

Vervolg tabel 3.16 Multi-criteria analyse

| Casus | Doelgroep | Fase | Inhoud | Beschikbaarheid data | Bereidheid medewerking | Totaal |
|-------------------------------|-----------|------|--------|----------------------|------------------------|-----------|
| Toronto Bail Program | +/- | +/- | - | +/- | - | 3 |
| Handled Procedure | + | + | - | - | - | 4 |
| SUNRISE | - | - | + | + | +/- | 5 |
| Terugkeerwoningen (Schotland) | + | - | +/- | + | - | 5 |
| Home Office | + | + | - | + | +/- | 7 |
| Key Worker Pilot | + | + | + | + | + | 10 |
| Ascentria Care Alliance | - | - | + | +/- | +/- | 4 |
| Migrationsverket | + | + | +/- | + | + | 9 |
| Provincie Zweden | - | - | + | - | + | 4 |
| Zwitserland | - | - | + | - | +/- | 3 |

Op basis van deze analyse worden vijf voorbeelden van casemanagement het meest geschikt geacht voor een nadere verdieping. Dit zijn de voorbeelden met de hoogste score, namelijk:

1. Community Assistance Support (CAS) en Asylum Seeker Assistance Scheme (ASAS) in Australië. Wij zien beide programma's als één casus omdat zij ten aanzien van zowel doelgroep als gestelde doelen een hoge mate van overeenkomsten tonen.
2. Asylum Seeker Project in Australië
3. Terugkeerwoningen in België.
4. Key Worker Pilot in het Verenigd Koninkrijk
5. Migrationsverket in Zweden

Verdiepende interviews met betrokkenen bij deze casussen hebben geleid tot een bevestiging dat deze voorbeelden een zinvolle en interessante bijdrage leveren aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

4 ASAS, CAS EN ASP IN AUSTRALIË

In dit hoofdstuk worden twee modellen van casemanagement in Australië besproken: een model dat geheel gefinancierd wordt door de overheid (de programma's *Asylum Seeker Assistance Scheme* (ASAS) en *Community Assistance Support* (CAS)) en een model dat volledig afhankelijk is van donaties en liefdadigheid (*Asylum Seeker Project* (ASP) van de non-gouvernementele organisatie *Lentara UnitingCare*). In totaal worden er jaarlijks ongeveer 4000 asielzoekers bereikt met de ASAS- en CAS-programma's en 100 asielzoekers met het ASP-programma. Dit is ongeveer vijftien procent van de huidige totale asielzoekerspopulatie.

De focus van dit hoofdstuk ligt op de programma's ASAS en CAS. De redenen daarvoor zijn dat deze programma's een groter bereik en een bredere opzet hebben dan ASP. Daarnaast is over ASAS en CAS veel meer informatie beschikbaar dan over ASP. In dit hoofdstuk wordt het casemanagementmodel van ASAS en CAS in de hoofdtekst beschreven. Het ASP-model wordt in verschillende kaders uiteengezet.

Informatie over ASAS en CAS komt uit interviews met medewerkers van de Australische immigratiedienst, het Rode Kruis en de *International Detention Coalition*¹ en diverse documenten.² Informatie over ASP komt uit interviews met medewerkers van *Lentara UnitingCare* en de *International Detention Coalition*³ en verschillende documenten.⁴

4.1 De asielprocedure in Australië

Vreemdelingen die in Australië arriveren en asiel (*protection visa*) aanvragen, moeten deze aanvraag indienen bij de immigratiedienst (*Department of Immigration and Border Protection*). Medewerkers van de immigratiedienst registreren en screenen alle gearriveerde vreemdelingen en adviseren hen over de mogelijke verblijfsopties. Normaliter duurt het maximaal drie maanden tot de Australische immigratiedienst een besluit neemt over de verblijfsstatus

¹ Dit zijn: F. Andrew (*Department of Immigration and Border Protection*), J. Green (*Department of Immigration and Border Protection*), Noel Clement (*Red Cross Australia*) en Grant Mitchell (*International Detention Coalition*).

² Het gaat om de volgende documenten: (1) jaarverslagen van de Australische immigratiedienst in de periode 2006 tot en met 2013; (2) informatiebrochures over ASAS en CAS van de website van het Rode Kruis.

³ Dit zijn: Greg Wilkinson (*Lentara UnitingCare*) en Grant Mitchell (*International Detention Coalition*).

⁴ Het gaat om de volgende documenten: (1) *Lentara Uniting Care* (2013). *Community program: operational manual*; (2) R. Gruhn (2014). *Can you please help me? How can we live? UnitingCare's emergency relief and crisis support for asylum seekers living in the community*.

van een asielzoeker. Sinds het aantreden van een nieuwe regering in september 2013 duurt dit echter veel langer: de meeste asielzoekers wachten nu ten minste een jaar en soms zelfs twee jaar op een beslissing over hun verblijfsstatus.

De immigratiedienst kreeg in de periode 2013-2014 in totaal meer dan 10.000 aanvragen voor een *protection visa*; in die periode zijn circa 2.750 *protection visa* verstrekt. Asielzoekers die geen *protection visa* krijgen, kunnen hun zaak nogmaals door het *Refugee Review Tribunal* laten bekijken. Volgens de immigratiedienst vragen asielzoekers bijna altijd om zo'n review. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat een asielzoeker alsnog een *protection visa* ontvangt.

Momenteel zijn er volgens het Rode Kruis naar schatting 25.000 tot 30.000 asielzoekers in Australië. De asielzoekerspopulatie in Australië kan worden onderverdeeld in twee groepen. Allereerst is er een groep asielzoekers die per vliegtuig met een tijdelijk visum arriveert en vervolgens asiel aanvraagt. Deze asielzoekers krijgen een zogeheten *bridging visa* (een soort tijdelijk visum) waarmee zij in de Australische samenleving mogen wonen totdat een besluit over hun verblijfsstatus is genomen. Het verstrekken van een *bridging visa* geeft de immigratiedienst voldoende tijd om een weloverwogen beslissing over iemands verblijfsstatus te nemen. Voordat een *bridging visa* wordt verstrekt, voert de immigratiedienst een risicoanalyse uit ten aanzien van de vreemdeling: vormt deze al dan niet een risico voor de Australische samenleving en bestaat er een risico op voortgezet illegaal verblijf?

Ten tweede is er een groep asielzoekers die per boot (of per vliegtuig) zonder tijdelijk visum in Australië arriveert; volgens de immigratiedienst is dit de grootste groep asielzoekers. Totdat een beslissing is genomen over hun verblijfsstatus moet deze groep in een van de Australische immigratiedetentiecentra verblijven. In de periode 2002-2008 kwamen jaarlijks minder dan 200 asielzoekers op deze manier Australië binnen. Sindsdien is de omvang van deze groep zeer fors gestegen: in 2009 lag dit aantal op circa 2.700 personen en in 2013 was dit toegenomen tot meer dan 20.000 asielzoekers.⁵ De nieuwe regering heeft het terugdringen van het aantal asielzoekers dat op illegale wijze per boot arriveert, prioriteit gegeven. Dat zou in 2014 al zijn vruchten hebben afgeworpen: tot oktober van dat jaar waren minder dan 200 asielzoekers per boot gearriveerd.⁶

Van de tweede groep asielzoekers komt een deel, namelijk de kwetsbaardere asielzoekers (bijv. minderjarigen of hoogbejaarden), in aanmerking om in de Australische samenleving te verblijven totdat hun asielprocedure is afgerond (via het *Community Detention*-programma). Medio 2013 namen meer dan 2.500 asielzoekers deel aan dit programma.

⁵http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/QG/BoatArrivals.

⁶<http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/offshore-detention-centres-annual-costs-hit-1-billion-20141020-118s6i.html>

4.2 Uitvoering casemanagement ASAS en CAS

Volgens *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) verkeren asielzoekers met een *bridging visa* die niet gerechtigd zijn om te werken in Australië, veelal in een slechte financiële situatie. Vaak mankeert er ook iets aan hun huisvesting. Zo leven ze bijvoorbeeld met een te groot aantal mensen in één woning of ontbreken er bepaalde onmisbare meubels of apparaten (bijvoorbeeld een bed of een koelkast).⁷

Asielzoekers met een *bridging visa* van wie de financiële situatie zeer slecht is, komen in aanmerking voor deelname aan het *Asylum Seeker Assistance Scheme* (ASAS); dit programma bestaat al sinds 1993. Zeer kwetsbare c.q. minder zelfredzame asielzoekers met een *bridging visa* kunnen sinds 2009 deelnemen aan het programma *Community Assistance Support* (CAS). Beide programma's worden geheel gefinancierd door de Australische overheid en worden uitgevoerd door non-gouvernementele organisaties (ngo's). Tot 2012 voerde alleen het Rode Kruis de beide programma's uit; na dat jaar zijn zes andere ngo's de programma's ook gaan uitvoeren.⁸ Het Rode Kruis is de ngo met de grootste caseload en is als enige in heel Australië actief.

Doelgroep

Het programma ASAS is bedoeld voor asielzoekers met een *bridging visa* van wie de financiële situatie zeer slecht is en die geen financiële steun vanuit de Australische samenleving kunnen krijgen (bijvoorbeeld van familie of vrienden). Een ander deelnamecriterium is dat asielzoekers al minstens zes maanden wachten op een beslissing over hun verblijfsstatus. Deze termijn geldt echter niet voor:

- minderjarige asielzoekers zonder begeleiding;
- oudere asielzoekers;
- asielzoekers die niet kunnen werken als gevolg van de effecten van marteling en trauma's uit het verleden;
- asielzoekers die niet kunnen werken als gevolg van een fysieke of geestelijke beperking of ziekte;
- asielzoekers met een minderjarig kind;
- zwangere asielzoekers;
- asielzoekers die de echtgeno(o)t(e)/verloofde zijn van een Australische burger;
- asielzoekers die in zware financiële nood verkeren sinds hun aankomst in Australië als gevolg van veranderende omstandigheden waarop zij geen invloed hebben.

⁷ UNHCR (2013). *Asylum-seekers on bridging visas in Australia: Protection Gaps*.

⁸ De andere ngo's zijn Access Community Services Limited, Adult Multicultural Education Services, Communicare Incorporated, Migrant Resource Centre of South Australia Incorporated, Multicultural Development Association en Settlement Services International.

Om aan het programma CAS te kunnen deelnemen, moet een asielzoeker blijf geven van een hoge mate van kwetsbaarheid en een geringe mate van zelfredzaamheid. Het gaat om de volgende asielzoekers:

- asielzoekers met een slechte psychische gesteldheid hetgeen een barrière vormt om een beslissing over hun verblijfsstatus te nemen;
- asielzoekers met ernstige fysieke problemen zoals een beroerte of hersentrauma;
- oudere niet-zelfredzame asielzoekers;
- asielzoekers die niet zelfredzaam zijn als gevolg van de effecten van marteling en trauma;
- asielzoekers met gezinsgerelateerde problemen, zoals kindermisbruik, huiselijk geweld, ernstige relationele problemen of asielzoekers met kinderen met gedragsstoornissen;
- kwetsbare minderjarige asielzoekers of een voogd van een kwetsbare minderjarige asielzoeker.

Uitgaande van de huidige omvang van de asielzoekerspopulatie in Australië (zoals gezegd naar schatting 25.000 tot 30.000 asielzoekers) kan slechts een minderheid van de asielzoekers deelnemen aan ASAS en CAS (zie tabel 4.1). Het aantal ASAS-deelnemers is sinds 2006 verdubbeld; het aantal CAS-deelnemers is redelijk stabiel sinds 2009.

Tabel 4.1 Aantal deelnemers ASAS en CAS

| Periode | Aantal deelnemers ASAS | Aantal deelnemers CAS |
|-----------|------------------------|-----------------------|
| 2006-2007 | 1.780 | - |
| 2007-2008 | 1.867 | - |
| 2008-2009 | 2.692 | - |
| 2009-2010 | 2.802 | 449 |
| 2010-2011 | 2.898 | 376 |
| 2011-2012 | 3.083 | 410 * |
| 2012-2013 | 3.505 | 574 * |

* Asielzoekers die zich vanuit detentie in de Australische samenleving mogen vestigen met een *bridging visa*, kunnen voor een periode van maximaal zes weken ook gebruik maken van (delen van) CAS. Deze asielzoekers zijn niet opgenomen in deze tabel.

Bron: jaarverslagen Australische immigratiedienst.

Asielzoekers met een *bridging visa* die niet mogen deelnemen aan ASAS of CAS, komen mogelijk in aanmerking voor andere vormen van casemanagement in Australië, zoals het *Asylum Seeker Project (ASP)* van *Lentara UnitingCare*. Hieraan neemt jaarlijks echter slechts een beperkt aantal asielzoekers deel (zie box 4.1).

Doelen casemanagement

In de jaarverslagen van de Australische immigratiedienst worden de doelstellingen van ASAS en CAS beschreven. Het doel van ASAS is het bieden van financiële ondersteuning aan asielzoekers die in slechte financiële

omstandigheden leven, totdat een beslissing is genomen over hun verblijfsstatus. De inkomensondersteuning (89% van de hoogte van een reguliere Australische uitkering) is bedoeld als financiële steun om de kosten van eten, onderdak en (basale) gezondheidszorg te kunnen dekken. Het doel van CAS is het bieden van ondersteuning op de terreinen van gezondheidszorg, welzijn en inkomensondersteuning aan zeer kwetsbare asielzoekers totdat een beslissing is genomen over hun verblijfsstatus.

De Australische immigratiedienst ziet het als succes wanneer een beslissing over iemands verblijfsstatus zo snel mogelijk (en adequaat) wordt genomen. In principe geldt dan: hoe korter de duur van deelname aan ASAS of CAS, hoe beter. Het Rode Kruis stelt het gezondheids- en welzijnsaspect meer voorop; men beoordeelt de programma's als succesvol wanneer deelname leidt tot relatief goede leefomstandigheden van de asielzoekers totdat een beslissing is genomen over hun verblijfsstatus.

Fase waarin casemanagement plaatsvindt

Deelnemers aan CAS worden ondersteund vanaf hun aankomst in Australië tot het moment dat een besluit over hun verblijfsstatus is genomen. Datzelfde geldt voor een deel van de asielzoekers die aan ASAS deelnemen (zie ook box 4.1). Voor een ander deel van de ASAS-deelnemers geldt echter dat zij hieraan pas na (ten minste) zes maanden na het indienen van hun asielaanvraag mogen deelnemen.

Box 4.1 Uitvoering casemanagement Asylum Seeker Project

Niet alle asielzoekers met een *bridging visa* voldoen aan de deelnamecriteria van ASAS of CAS. Voor deze groep asielzoekers bestaan wel nog andere vormen van casemanagement in Australië. Het *Asylum Seeker Project (ASP)* van *Lentara UnitingCare* is daarvan een voorbeeld. ASP is in 1997 door vrijwilligers opgezet om asielzoekers die niet mochten werken in Australië en geen recht hadden op inkomensondersteuning, te ondersteunen. Tot 2013 was het project onderdeel van ngo *Hotham Mission*; sindsdien wordt het uitgevoerd door ngo *Lentara UnitingCare*.

Asielzoekers die in aanmerking komen voor deelname aan ASP:

- mogen met een *bridging visa* in de Australische samenleving wonen;
- voldoen niet aan de deelnamecriteria van ASAS en CAS;
- hebben geen inkomstenbron, geen eigen vermogen of spaargeld waarmee zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien;
- hebben geen mogelijkheden om financieel ondersteund te worden door familieleden;
- hebben geen toegang tot enige vorm van formele financiële ondersteuning;
- mogen niet werken in Australië of zijn hier niet toe in staat;
- lopen het risico dakloos te worden of in een financieel zeer slechte situatie terecht te komen.

Deelnemers aan ASP vormen een zeer kwetsbare groep asielzoekers die in de Australische samenleving verblijven terwijl zij wachten op een beslissing over hun verblijfsstatus. Jaarlijks nemen circa honderd asielzoekers deel aan ASP.⁹

Volgens een medewerker van *Lentara UnitingCare* heeft ASP als doel om asielzoekers van wie de financiële situatie zeer slecht is, te voorzien van veilige huisvesting. Asielzoekers kunnen deelnemen aan ASP vanaf het moment dat zij in Australië arriveren totdat er een beslissing over hun verblijfsstatus is genomen.

4.3 Inhoud casemanagement ASAS en CAS: hoe is het opgezet?

Beoordeling asielaanvraag

De Australische immigratiedienst beoordeelt welke asielzoekers voldoen aan de deelnamecriteria van ASAS en CAS. Wanneer een asielzoeker in aanmerking komt voor een van de programma's, wordt een verwijsbrief naar de uitvoerende ngo gestuurd. Casemanagers van de betreffende ngo bepalen vervolgens aan de hand van een assessment welke ondersteuning een asielzoeker precies nodig heeft, waarna een persoonlijk zorgplan wordt opgesteld.

Inhoudelijk bestaat er weinig verschil tussen de programma's ASAS en CAS; alleen de intensiteit van de ondersteuning verschilt. Casemanagers bieden deelnemers aan CAS intensievere begeleiding dan aan ASAS-deelnemers. ASAS-deelnemers die op een later moment als zeer kwetsbaar worden aangemerkt – bijvoorbeeld vanwege een verslechtering van de gezondheidssituatie – hebben de mogelijkheid om over te stappen naar CAS. De immigratiedienst bepaalt welke asielzoeker deze overstap mag maken. Een eventuele overstap van ASAS naar CAS kan van tijdelijke aard zijn: wanneer een asielzoeker na een bepaalde periode niet meer als zeer kwetsbaar wordt beschouwd, kan hij of zij weer deelnemen aan ASAS.

Ondersteuning

Casemanagers van de uitvoerende ngo's bieden deelnemers aan ASAS en CAS continue begeleiding. Zij voeren de programma's op onafhankelijke wijze uit: zij beoordelen welke (zorg)behoefte asielzoekers hebben en stellen op basis daarvan een zorgplan voor hen op. De casemanagers zijn niet betrokken bij de asielprocedure of de screening van de asielzoekers.

Bij beide programma's hebben casemanagers een groot aantal taken en verantwoordelijkheden:¹⁰

- reageren op aanvragen voor deelname en screenen van verwijsbrieven van de immigratiedienst;

⁹ Er kunnen 40-50 asielzoekers tegelijkertijd deelnemen aan ASP.

¹⁰ De informatie over de taken en verantwoordelijkheden van casemanagers is per e-mail toegestuurd door dhr. N. Clement, CEO van het Rode Kruis Australië.

- uitvoeren van assessments en monitoren van kwetsbaarheden en behoeften van deelnemers;
- opstellen en implementeren van een zorgplan;
- creëren van vertrouwensband met deelnemers en zorgen voor gevoel van eigen verantwoordelijkheid bij hen;
- bieden van (informatie en advies over) ondersteuning op het terrein van welzijn (bijv. onderwijs en sociale activiteiten);
- doorverwijzen naar zorgverleners en (gratis) juridische adviseurs;
- regelen van noodwoning (vaste verblijfplaats);
- organiseren van inkomensondersteuning;
- bieden van noodzakelijke materiële ondersteuning (bijv. kleding en meubilair voor in de woning).

Samenwerking

Casemanagers hebben bij beide programma's te maken met verschillende samenwerkingspartners. Zo werken zij nauw samen met medewerkers van de immigratiedienst, die – zoals reeds gezegd – alle gearriveerde vreemdelingen registeren en screenen en hen doorverwijzen naar de uitvoerende ngo. Ook werken casemanagers samen met de *International Organization for Migration (IOM)*, dat begeleiding biedt aan uitgeprocedeerde asielzoekers bij een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Casemanagers hebben verder te maken met verschillende partijen die actief zijn op de terreinen zorg en welzijn, waaronder zorgverleners, scholen en juridische dienstverleners.

Beroepsprofiel

De casemanagers hebben een hbo- of wo-opleiding op het terrein van sociaal werk of een andere relevante opleiding op het terrein van welzijn. Zij beschikken over communicatieve en sociale vaardigheden en casemanagervaardigheden, en hebben kennis van de eventuele problematiek van asielzoekers. Verder hebben zij ervaring met het werken in een cultureel-sensitieve omgeving.

Box 4.2 Inhoud Asylum Seeker Project: hoe is het opgezet?

Ondersteuning

Via ASP kunnen deelnemers gratis gehuisvest worden in de Australische samenleving. Er zijn in totaal achttien huizen die onderverdeeld kunnen worden naar huizen uitsluitend voor gezinnen, koppels, vrouwen en mannen. Er zijn geen kamers die gedeeld worden door asielzoekers, met uitzondering van kamers in huizen voor gezinnen en koppels. Behalve gratis onderdak krijgen deelnemers ook een financiële ondersteuning ASP (*Basic Living Allowance payments*) om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Een deelnemer ontvangt 35 AU dollar per week en krijgt alle reiskosten voor noodzakelijke reizen (bijvoorbeeld naar een zorgverlener) vergoed.

Beoordeling

De beoordeling of een asielzoeker mag deelnemen aan ASP, vindt in teamverband plaats. Het team, bestaande uit vijf casemanagers en één teamleider, bepaalt aan

de hand van de deelnamecriteria (zie hierboven) welke personen het meest kwetsbaar zijn. Zodra een asielzoeker mag deelnemen aan ASP, vindt er een gesprek met de casemanager plaats met wie de asielzoeker voortaan contact zal hebben.

Indien er een plek vrijkomt voor nieuwe asielzoekers, wordt voorrang verleend aan personen die dakloos dreigen te raken of psychische of medische gezondheidsproblemen hebben. Daarnaast wordt prioriteit gegeven aan asielzoekers die na een negatief asielbesluit hun zaak nogmaals door het *Refugee Review Tribunal* laten bekijken.

Casemanagers

De casemanager is het eerste aanspreekpunt van een asielzoeker en coördineert de verschillende vormen van ondersteuning die iemand krijgt. In het geval dat een asielzoeker aanvullende/nieuwe ondersteuningsbehoeften heeft, dan coördineert de casemanager de benodigde ondersteuning. Zij zorgen ervoor dat asielzoekers in een woning (vaste verblijfplaats) worden geplaatst, regelen de financiële ondersteuning, en verwijzen deelnemers door naar gratis juridische dienstverlening, zorgverleners, welzijnsinstellingen, en in het geval van asielzoekersgezinnen naar onderwijsinstellingen voor de kinderen. Ook bespreekt de casemanager met asielzoekers de mogelijke uitkomsten van hun asielprocedure. Casemanagers van ASP hebben een bacheloropleiding op het terrein van sociaal werk of psychologie genoten.

Samenwerking

Asielzoekers worden veelal via het Rode Kruis en andere ngo's zoals *Asylum Seeker Resource Centre* (ASRC) en *Adult Migrant Education Services* (AMES) doorverwezen naar ASP. Doorverwijzingen van andere organisaties worden alleen in overweging genomen indien er daadwerkelijk een (plek in een) huis vrij is. Vanuit ASP wordt ook samengewerkt met kerken die voor huisvesting van asielzoekers zorgen en maatschappelijke organisaties die ook een rol spelen bij huisvesting en/of donaties doen.

4.4 Uitvoering in de praktijk bij ASAS en CAS

Inhoud casemanagement

Volgens de geïnterviewden verloopt de uitvoering van het casemanagement over het algemeen goed. Casemanagers ondersteunen, informeren en/of doorverwijzen asielzoekers die tot de doelgroep behoren op de terreinen zorg en welzijn, juridische ondersteuning, inkomensondersteuning, huisvesting en materiële ondersteuning. Ten aanzien van de inkomensondersteuning merkt een vertegenwoordiger van het Rode Kruis wel op dat het niveau van deze ondersteuning op een heel laag niveau ligt, ook al is dit vastgelegd in de opzet van de programma's.

Respondenten zijn niet van mening dat ASAS en CAS voor bepaalde groepen asielzoekers beter of juist minder goed werken. Er bestaat overigens ook geen groot verschil tussen de doelgroepen van beide programma's; in beide gevallen gaat het om kwetsbare asielzoekers.

Caseload casemanager

Casemanagers van het Rode Kruis hebben een caseload van circa dertig asielzoekers. Deze omvang van de caseload werkt volgens een vertegenwoordiger van het Rode Kruis goed. Het stelt de casemanager goed in staat om een persoonlijke band met deelnemers op te bouwen. De geïnterviewden weten echter niet wat de caseload van casemanagers bij de andere uitvoerende ngo's is.

Frequentie contact casemanager en asielzoeker

Een vertegenwoordiger van het Rode Kruis geeft aan dat met name in de beginfase veel persoonlijk contact bestaat tussen een asielzoeker en een casemanager. In die beginperiode hebben zij meerdere keren per maand contact met elkaar; na enige tijd is nog één keer per maand sprake van onderling contact. Het precieze aantal contactmomenten is afhankelijk van de precieze (zorg)behoefte van een asielzoeker; een deelnemer aan CAS heeft over het algemeen vaker contact met zijn casemanager dan een ASAS-deelnemer.

Samenwerking

De geïnterviewden zijn van mening dat de samenwerking tussen de uitvoerende ngo's en de immigratiedienst naar behoren verloopt. Ook over de samenwerking met organisaties op de terreinen van zorg en welzijn zijn respondenten tevreden. Er zijn volgens de geïnterviewden duidelijke afspraken gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen.

Duur casemanagement

Een aspect dat volgens geïnterviewden niet zo goed verloopt, is de duur van deelname aan de programma's. Asielzoekers nemen momenteel veel langer dan bedoeld deel aan ASAS en CAS. Dit komt doordat het op dit moment vaak langer dan een jaar duurt tot een beslissing wordt genomen over iemands verblijfsstatus; voorheen duurde dat maximaal drie maanden.

Bereik

ASAS en CAS bereikten voorheen een groot deel van de asielzoekerspopulatie. Volgens geïnterviewden is het bereik van de programma's de afgelopen jaren verhoudingsgewijs klein geworden door de sterke groei van de asielzoekerspopulatie (als gevolg van de hoge toestroom van illegale asielzoekers per boot). Momenteel neemt naar schatting zo'n vijftien procent van de totale asielzoekerspopulatie deel aan ASAS of CAS. De rest zit in een immigratiedetentiecentrum, neemt deel aan het eerdergenoemde *Community Detention*-programma of verblijft zonder enige vorm van ondersteuning in de Australische samenleving tot een beslissing is genomen over de verblijfsstatus. Daarnaast kan nog een kleine groep asielzoekers deelnemen aan ondersteuningsprogramma's van ngo's, zoals het *Asylum Seeker Project* van *Lentara UnitingCare*.

Financiering

De financiering van ASAS en CAS komt, zoals vastgelegd in de opzet van de beide programma's, volledig van de Australische overheid. De geïnterviewden hebben geen knelpunt benoemd ten aanzien van de financiering van de programma's. Volgens het Rode Kruis kost deelname aan ASAS en CAS jaarlijks ongeveer 40.000 Australische dollars (AUD) – ofwel zo'n 27.000 euro – per asielzoeker; daaronder vallen de kosten van ondersteuning door een ngo, de kosten van inkomensondersteuning en eventuele andere ondersteuning. De inkomensondersteuning van asielzoekers vormt de grootste kostenpost. De kosten van het in detentie houden van een asielzoeker liggen volgens het Rode Kruis met 239.000 AUD (circa 161.000 euro) per asielzoeker per jaar veel hoger en in het geval van detentie buiten Australië liggen die kosten nog hoger (400.000 AUD – 269.000 euro – per asielzoeker per jaar).¹¹

Box 4.3 Uitvoering in de praktijk bij het *Asylum Seeker Project*

Caseload en contactmomenten

De vijf casemanagers van ASP hebben ieder een caseload van 10-12 asielzoekers, en hebben ten minste één keer per week persoonlijk contact met de deelnemers. Deze caseload en frequentie van het contact is volgens de geïnterviewde van *Lentara UnitingCare* voldoende voor een goede ondersteuning van de deelnemers. De precieze frequentie van het contact tussen een asielzoeker en casemanager hangt af van de behoeften van een asielzoeker en de toestand waarin deze verkeert.

Doelgroep

Volgens de geïnterviewde van *Lentara UnitingCare* behoren de asielzoekers die deelnemen aan ASP allen tot de beoogde doelgroep. Zij komen uit zeer verschillende cultureel-etnische gemeenschappen. De afgelopen jaren hebben relatief veel Iraniërs, Chinezen, Albaniërs, Pakistani en Sri Lankanen deelgenomen. De grootste groep deelnemers bestaat uit alleenstaande mannen.

Financiering

ASP wordt niet door de overheid gefinancierd en is geheel afhankelijk van liefdadigheid en donaties. Volgens een vertegenwoordiger van *Lentara UnitingCare* bedragen de kosten per deelnemende asielzoeker circa 10.000 AUD per jaar (circa 6.500 euro). Het beschikbare jaarlijkse budget voor ASP bedraagt 750.000 AUD (ongeveer 505.000 euro). Door de afhankelijkheid van liefdadigheid en donaties is het volgens de geïnterviewde erg belangrijk om positieve verhalen over ASP binnen de Australische gemeenschap te verspreiden.

4.5 Resultaten en meerwaarde casemanagement ASAS en CAS

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven heeft ASAS als doel om ondersteuning te bieden aan asielzoekers die in slechte financiële omstandigheden leven en heeft CAS als doel zeer kwetsbare asielzoekers op verschillende

¹¹ Australië heeft enkele immigratiedetentiecentra die buiten Australië liggen (o.a. in Papua-Nieuw-Guinea).

terreinen te ondersteunen totdat een beslissing is genomen over hun verblijfsstatus. Deze vormen van ondersteuning worden volgens geïnterviewden in de praktijk ook gerealiseerd. Meer specifiek wordt door respondenten genoemd dat deelname aan de programma's voor relatief goede leefomstandigheden van asielzoekers zorgt. De leefsituatie van deelnemers is volgens hen beter dan de omstandigheden van asielzoekers in detentie; deelname aan de programma's biedt asielzoekers de mogelijkheid om een redelijk normaal leven te leiden (in vergelijking met het leven in detentie). Een kanttekening bij deze resultaten is dat de doelgroepen waarop ASAS en CAS zich richten, samen slechts een klein deel van de totale asielzoekerspopulatie in Australië beslaan (zie ook paragraaf 4.3).

In aanvulling op de genoemde resultaten worden door geïnterviewden twee additionele effecten van de programma's genoemd. Allereerst noemen zij dat de kosten van deelname aan de programma's lager zijn dan de kosten van het in detentie houden van asielzoekers (zie ook paragraaf 4.3).¹² Ten tweede kan het verblijf van deelnemers aan ASAS en CAS in de Australische samenleving er volgens het Rode Kruis toe leiden dat deze asielzoekers ook ondersteuning krijgen vanuit de Australische samenleving, zowel van burgers als van maatschappelijke organisaties.

Naast de genoemde positieve resultaten worden door geïnterviewden ook enkele minder positieve resultaten genoemd:

- *Deelname aan programma's duurt langer dan bedoeld.* Vanuit de zienswijze van de immigratiedienst is het een succes wanneer de deelname aan ASAS en CAS van zo kort mogelijke duur is. Normaliter duurt het maximaal drie maanden tot een besluit wordt genomen over iemands verblijfsstatus. Momenteel duurt dit echter veel langer (ten minste 1 jaar) waardoor ook deelname aan de programma's langer dan beoogd duurt.
- *Deelname aan programma's bemoeilijkt vrijwillige terugkeer.* Deelname kan er volgens de immigratiedienst toe leiden dat asielzoekers in een meer afhankelijke positie terechtkomen, omdat zij gewend raken aan hun verblijf in de Australische samenleving. Dit bemoeilijkt de vrijwillige terugkeer in het geval van een negatief asielbesluit. Om die afhankelijkheid tegen te gaan, is het volgens de immigratiedienst van belang in te zetten op de bevordering van de zelfredzaamheid van asielzoekers.

¹² Overigens willen we erop wijzen dat de ASAS- en CAS-programma's niet direct zijn ingezet als alternatief voor detentie. Hiertoe bestaat het zogenaamde *Community Detention Program* (zie ook hoofdstuk 3). Dit neemt echter niet weg dat respondenten een aantal keren wijzen op het financiële voordeel van ASAS en CAS.

Box 4.4 Resultaten en meerwaarde casemanagement Asylum Seeker Project

Volgens een medewerker van *Lentara UnitingCare* is het belangrijkste resultaat van ASP dat asielzoekers die anders op straat zouden leven, gehuisvest worden. ASP zorgt er verder voor dat asielzoekers toegang hebben tot medische hulp (indien nodig), kunnen deelnemen aan het alledaagse Australische leven en dat kinderen van asielzoekersgezinnen onderwijs kunnen volgen. Of deelname aan ASP leidt tot een hogere bereidheid om terug te keren naar het land van herkomst na een negatief asielbesluit, weet de medewerker van *Lentara UnitingCare* niet.

4.6 Werkzame bestanddelen ASAS en CAS

Geïnterviewden noemen een aantal werkzame bestanddelen van het model van casemanagement bij ASAS en CAS, namelijk:

- *Openheid over ervaren problemen via vertrouwensband.* Doordat casemanagers een vertrouwensband creëren met asielzoekers, zijn deelnemers aan ASAS en CAS sneller geneigd open te zijn over eventuele ervaren psychische of medische problemen. Hierdoor kunnen casemanagers beter inspelen op de behoeften van asielzoekers, met als gevolg een verbetering van hun leefomstandigheden. De mogelijkheid om een dergelijke vertrouwensband te creëren, wordt bij ASAS en CAS vergroot doordat casemanagers niet in dienst zijn van de overheid (die asielzoekers over het algemeen minder vertrouwen), op geen enkele manier betrokken zijn bij de asielprocedure van een deelnemer en een niet al te grote caseload hebben.
- *Belang van (doorverwijzen naar) juridische dienstverlening.* Casemanagers verwijzen deelnemers aan ASAS en CAS door naar juridische dienstverleners voor juridische ondersteuning bij hun asielprocedure. Door goed juridisch advies krijgen asielzoekers eerder het gevoel dat hun asielverzoek op een juiste en rechtvaardige wijze is behandeld, raken zij meer betrokken bij hun asielprocedure en zijn zij beter geïnformeerd over de mogelijke uitkomsten. Hierdoor zijn asielzoekers volgens een geïnterviewde van de *International Detention Coalition* ook sneller bereid om vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst (na een negatief asielbesluit) en duiken zij minder snel onder.
- *Verkennen van alle verblijfsopties.* Wanneer een asielzoeker het gevoel heeft dat alle eventuele verblijfsopties zijn verkend, voelt deze zich goed behandeld en raakt deze ook beter geïnformeerd over de consequenties van een negatief asielbesluit. Bij een negatief asielbesluit kunnen asielzoekers hun zaak nogmaals door het *Refugee Review Tribunal* laten bekijken, wat hen meer informatie biedt over de redenen van het genomen asielbesluit en zo tot meer begrip hiervoor kan leiden. Dit kan tot effect hebben dat uitgeprocedeerde asielzoekers sneller bereid zijn om vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst na een negatief asielbesluit. Een kanttekening is dat er van vrijwillige terugkeer in de praktijk slechts in beperkte mate sprake is volgens de immigratiedienst.

Box 4.5 Werkzame bestanddelen Asylum Seeker Project

Een medewerker van *Lentara UnitingCare* noemt als werkzaam bestanddeel dat het belangrijk is dat casemanagers open en behulpzaam zijn richting asielzoekers over de bestaande verblijfsopties. Ook is het van belang dat ze meedenken over eventuele alternatieven voor asielzoekers in het geval dat een negatief asielbesluit wordt genomen. Dit verhoogt de bereidheid om mee te werken aan de terugkeer naar het land van herkomst in het geval van een negatief asielbesluit.

4.7 Conclusie

Asielzoekers met een *bridging visa* van wie de financiële situatie zeer slecht is, kunnen deelnemen aan het programma *Asylum Seeker Assistance Scheme* (ASAS). Voor bijzonder kwetsbare asielzoekers, zoals asielzoekers met ernstige fysieke problemen of oudere niet-zelfredzame asielzoekers, bestaat er een ander programma: *Community Assistance Support* (CAS). Deze programma's worden door ngo's uitgevoerd, maar worden volledig door de overheid gefinancierd. Omdat beide programma's zich op een specifieke doelgroep richten, wordt het grootste deel van de asielzoekerspopulatie in Australië niet bereikt: ongeveer 4000 asielzoekers (ongeveer 15% van de asielpopulatie) kunnen deelnemen aan één van deze programma's. Indien asielzoekers niet in aanmerking komen voor ASAS of CAS, kunnen zij mogelijk een beroep doen op ondersteuningsprogramma's van ngo's die niet door de overheid zijn gefinancierd; het Asylum Seeker Project van *Lentara UnitingCare* is daarvan een voorbeeld. Het bereik van dit project (circa 100 asielzoekers per jaar) is echter beperkt.

Met de genoemde programma's wordt beoogd asielzoekers die tot de doelgroep behoren, te ondersteunen op de terreinen van zorg, welzijn, inkomen, huisvesting en juridische dienstverlening. Deze doelstelling wordt gerealiseerd: deelname aan de programma's leidt tot relatief goede leefomstandigheden van de asielzoekers. Een bijkomend voordeel van de programma's is dat de kosten van deelname per asielzoeker lager zijn dan die van het in detentie houden van een asielzoeker. Daarnaast kan het verblijf in de Australische samenleving er in de praktijk toe leiden dat asielzoekers ook ondersteuning krijgen vanuit de Australische gemeenschap. Een minder positief aspect is dat deelname aan de programma's ertoe kan leiden dat asielzoekers in een afhankelijker positie terechtkomen, omdat zij gewend raken aan hun verblijf in de Australische samenleving. In het geval van een negatieve beslissing over iemands verblijfsstatus, kan dit de vrijwillige terugkeer bemoeilijken.

Volgens geïnterviewden dragen een aantal mechanismen van het casemanagement bij ASAS, CAS en ASP bij aan het behalen van genoemde resultaten. Door een vertrouwensband met asielzoekers op te bouwen, stellen casemanagers zich sneller open voor eventuele persoonlijke

(gezondheids)problemen. Dit stelt casemanagers beter in staat om in te spelen op de (zorg)behoeften van asielzoekers, met als gevolg een verbetering van hun leefomstandigheden. Een andere succesvol mechanisme is het zorgen voor een toegang tot de benodigde juridische ondersteuning. Hierdoor hebben asielzoekers eerder het gevoel dat hun asielprocedure op een rechtvaardige manier verloopt, raken zij meer betrokken bij hun asielprocedure en zijn zij beter geïnformeerd over de mogelijke uitkomsten daarvan. Een derde succesvol mechanisme is het samen met de asielzoeker verkennen van alle mogelijke verblijfsopties. Asielzoekers hebben dan eerder het gevoel dat zij zo goed mogelijk zijn ondersteund, wat in beginsel kan leiden tot een grotere bereidheid om vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst na een negatief asielbesluit. Of dat ook echt gebeurt, is respondenten echter niet bekend.

ASAS, CAS en ASP voldoen aan de meeste criteria van het toetsingskader dat in hoofdstuk 2 is beschreven (zie tabel 4.1). Casemanagers bouwen een vertrouwensrelatie met de asielmigrant op, vormen een belangrijke schakel tussen verschillende instanties en leveren relevante informatie aan betrokkenen. Bij ASAS geldt een vroegtijdige inzet van casemanagement echter alleen voor kwetsbare asielzoekers, zoals zwangere of oudere asielzoekers. Niet-kwetsbare asielzoekers mogen pas zes maanden na de start van hun asielprocedure deelnemen aan ASAS. Daarnaast geldt bij ASP dat het op basis van de beschikbare informatie minder duidelijk is gebleken of er al dan niet sprake is van meervoudige partijdigheid en een liaisonfunctie van de casemanager. Tijdens dit onderzoek is ons niet gebleken of de uitvoerende ngo voldoende oog heeft voor een evenwichtige beoordeling van de belangen van zowel de overheid als de asielmigrant: respondenten geven hierover geen oordeel.

Tabel 4.1 ASAS, CAS, ASP en het toetsingskader

| Criteria | Score | |
|--|----------|-----|
| | ASAS/CAS | ASP |
| Meervoudige partijdigheid | + | +/- |
| Liaisonfunctie | + | +/- |
| Spin in het web | + | + |
| Volledige en transparante informatie | + | + |
| Vroegtijdigheid | +/- | + |
| Vertrouwensrelatie | + | + |
| Aanspreken op verantwoordelijkheidsgevoel | + | + |
| Duidelijkheid over rollen en verwachtingen | + | + |

* Een + betekent dat het casemanagement in de onderzochte casus voldoet aan dit criterium van het toetsingskader. Een – betekent dat dit niet het geval is. Bij een +/- is het minder duidelijk of de onderzochte casus al dan niet voldoet aan het criterium.

5 MIGRATIONSVERKET IN ZWEDEN

Dit hoofdstuk gaat over een vorm van casemanagement die aangeboden wordt vanuit de Zweedse overheid. Informatie over deze casus komt grotendeels uit interviews met betrokkenen van de Zweedse immigratiedienst en het *Swedish Refugee Advice Centre*.¹ Daarnaast is gebruikgemaakt van diverse rapporten.

5.1 De asielprocedure in Zweden

In Zweden is de immigratiedienst verantwoordelijk voor de verwerking van asielaanvragen, evenals voor de coördinatie en de taakverdeling tussen de afdelingen asiel, migratie en burgerschap. Een centraal element hierbij is het waarborgen van een eerlijk proces. Hierin speelt het aanbieden van effectief casemanagement een belangrijke rol.² Daarnaast valt ook de ontvangst van asielzoekers onder de verantwoordelijkheid van de immigratiedienst. Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in de *Reception of Asylum Seekers and Others Act* van 1994, waarin de taken van de Zweedse immigratiedienst staan beschreven met betrekking tot het regelen van huisvesting, het aanbieden van financiële hulp, het aanbieden van activiteiten, het helpen vestigen van toegelaten vluchtelingen in een gemeente en het zorgen voor toegang van asielzoekers tot de benodigde (medische) zorg en scholing. Vanaf het moment dat een vreemdeling een asielaanvraag indient tot het moment waarop er ofwel een vergunning verleend wordt ofwel de persoon het land verlaat, valt de vreemdeling onder deze wet.

Ontvangstcentra

Een asielzoeker moet zich bij binnenkomst in Zweden bij het dichtstbijzijnde kantoor van de immigratiedienst melden.³ Na deze aanmelding worden asielzoekers eerst in een van de vijf ontvangst- en registratiecentra geregistreerd. Hier worden vingerafdrukken genomen, wordt er een kort interview afgenomen en worden er gezondheidscontroles uitgevoerd.

¹ Dit zijn: dhr. N. Axelsson, Senior Immigration Officer, Swedish Migration Board; dhr. G. Wilhelmsson, Team Leader Reception Unit, Swedish Migration Board; dhr. B. Johansson, Jurist, Swedish Refugee Advice Centre.

² Deze taken staan omschreven in: de *Aliens Act* van 2005 en *Citizenship Act* van 2001. Dit betreft de officiële Engelse vertalingen van de Zweese wetgeving. Ook in de rest van het rapport wordt gebruikgemaakt van de officiële Engelse vertalingen. Voor meer informatie zie: Asylum Information Database (2013). National Country Report Sweden. <http://www.refworld.org/pdfid/5406c2cb4.pdf>

³ De asielprocedure in de ontvangstcentra staat uitgebreider beschreven in: Vespignani, C. (2009). Spring Exchange 2009: Theme 'differentiation in reception centres' Immigrationsverket, Sweden. *European Network of Asylum Reception Organisations*; en European Migration Network (2013). *The organisation of reception facilities for asylum seekers in Sweden*.

Wanneer dit is afgerond, wordt de asielzoeker in afwachting van het asielbesluit in een regionale ontvangstenheid geplaatst. Op dit moment zijn er 32 ontvangstenheden in Zweden.

Tijdens het verblijf in een ontvangstenheid is de immigratiedienst verantwoordelijk voor de accommodatie en het bekostigen van het verblijf gedurende de asielprocedure. Als de asielzoeker familie of vrienden in Zweden heeft, mag hij ook tijdelijk bij hen wonen. De verantwoordelijkheid voor huisvesting en verzorging van alleenstaande minderjarige asielzoekers valt overigens niet onder de verantwoordelijkheid van de immigratiedienst, maar onder die van gemeenten.

Asielbesluit

Bij een positief asielbesluit wordt een casus overgedragen aan de gemeente. Deze dienst is verantwoordelijk voor het huisvesten van personen in een gemeente. Wanneer dit huisvesten om welke reden dan ook vertraagd wordt, blijft de asielzoeker gedurende deze tijd in de ontvangstenheid.⁴ Wanneer een asielaanvraag wordt afgewezen, kan een asielzoeker in beroep gaan bij de *Migration Courts*. In afwachting van het beroep blijft de asielzoeker deel uitmaken van het ontvangststelsel. Wanneer ook in hoger beroep een negatief asielbesluit valt, kan de asielzoeker, indien deze hiertoe toestemming heeft gekregen, nog een keer in beroep gaan bij het *Migration Court of Appeal*. Bij een definitief negatief asielbesluit moet de vreemdeling Zweden verlaten waarbij hij ondersteund kan worden door de immigratiedienst.⁵

5.2 Uitvoering casemanagement

Tot 1997 was de Zweedse politie belast met toezicht detentie.⁶ Echter, in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw doken er regelmatig meldingen op van mishandeling, die vergezeld gingen van protesten van gedetineerden en publieke verontwaardiging.⁷ Naar aanleiding van het publieke debat dat hieruit ontstond, kwam de verantwoordelijkheid voor detentie voortaan geheel bij de immigratiedienst te liggen. De immigratiedienst introduceerde zodoende in 1997 verschillende maatregelen om het detentiebeleid opener, humaner en cultureel gevoeliger te maken. Hiertoe

⁴ European Migration Network (2013). *The organisation of reception facilities for asylum seekers in Sweden*.

⁵ Asylum Information Database (2013). National Country Report Sweden.
<http://www.refworld.org/pdfid/5406c2cb4.pdf>

⁶ Zie bijvoorbeeld: Justitia et Pax (2011). *Effect door respect. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland*; en Mitchell, G. (2001). *Asylum seekers in Sweden. An integrated approach to reception, detention, determination, integration and return*.
<http://www.fabian.org.au/940.asp>

⁷ Global Detention Project (2009). *Sweden detention profile*.
<http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/sweden/introduction.html>

werd ook een casemanagementsysteem ingevoerd voor gedetineerden. Dit systeem sloot aan bij het al bestaande casemanagementsysteem in de ontvangstenheden sinds 1994. Casemanagement diende dus nadrukkelijk niet als alternatief voor detentie, maar werd juist ingevoerd om de dagelijkse situatie van asielzoekers leefbaarder te maken.

Tijdens de asielprocedure hebben aanvragers met verschillende casemanagers te maken.

- *Asielmedewerkers*. Zij zijn verantwoordelijk voor het voeren van gesprekken met de vreemdelingen, het verzamelen van bewijs en het nemen van een asielbesluit.
- *Ontvangstmedewerkers*. Zij zijn werkzaam bij de ontvangstenheden en begeleiden asielzoekers voornamelijk bij praktische zaken. Ook begeleiden zij asielzoekers gedurende de fase van terugkeer.⁸

In de voorliggende beschrijving van de Zweedse casus wordt voornamelijk ingegaan op de rol van ontvangstmedewerkers en minder op die van asielmedewerkers. De reden daarvan is dat ontvangstmedewerkers niet betrokken zijn bij het asielbesluit. Wel zijn zij verantwoordelijk voor het informeren van de asielzoeker en fungeren zij als aanspreekpunt voor dagelijkse zaken, advies of doorverwijzing. Hierdoor staan zij veel dichterbij de cliënten dan asielmedewerkers.

Doelgroep

Voor alle vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend geldt dat ontvangstmedewerkers optreden als casemanager. Zowel families en alleenstaanden als minderjarige alleenstaande asielzoekers maken hier deel van uit. Ook asielzoekers die niet in de ontvangstenheden verblijven maar bij familie of vrienden huisvesting hebben gevonden, maken deel uit van het ontvangststelsel. Ook zij hebben te maken met asielmedewerkers en ontvangstmedewerkers.

Doelen casemanagement

De voornaamste doelen van casemanagement in de ontvangstenheden zijn:

- het informeren van asielzoekers over de asielprocedures zodat de cliënt weet wat hij of zij kan verwachten;
- ervoor zorgen dat asielzoekers toegang hebben tot alledaagse behoeften, alle toelagen waar zij recht op hebben en ondersteuning bij praktische zaken zoals huisvesting, scholing, toegang tot gezondheidszorg en werk;
- het in kaart brengen van achtergrondinformatie over asielzoekers ter bevordering van een snelle en correcte verwerking van hun asielaanvraag.

⁸ In Zweden worden deze termen vertaald naar de Engelse termen 'asylum officers' en 'reception officers'.

In het geval er negatief besloten wordt op een verzoek heeft de Zweedse overheid nog een aanverwante doelstelling geformuleerd, namelijk het bevorderen van vrijwillige terugkeer door middel van motiverende gesprekstechnieken.

Fase waarin casemanagement plaatsvindt

Na de initiële registratie en controles in het ontvangstcentrum worden asielzoekers naar de ontvangstenheden gebracht. Daar worden ze opgewacht door een ontvangstmedewerker. Vanaf hun aankomst in de ontvangstenheid tot (mogelijke) uitzetting hebben asielzoekers contact met deze ontvangstmedewerkers.

5.3 Inhoud casemanagement: hoe is het opgezet?

Casemanagement door een team

In Zweden wordt casemanagement aangeboden vanuit een team van ontvangstmedewerkers. Dit betekent dat een asielzoeker gedurende het hele proces met meer dan één casemanager te maken heeft.

Een team bestaat gemiddeld uit zeven tot acht casemanagers. Het komt voor dat de ene casemanager de cliënt informeert over de asielprocedure, een andere casemanager een gesprek met de cliënt voert om achtergrondinformatie in kaart te brengen en weer een andere casemanager de cliënt op de hoogte stelt van het asielbesluit. Elke asielzoeker krijgt minimaal vier contactmomenten met ontvangstmedewerkers. Als er een negatieve beslissing is gevallen en de asielzoeker daartegen in beroep gaat, volgen nog twee contactmomenten. Als vervolgens het verzoek definitief is afgewezen, volgen nog twee laatste gesprekken. In totaal kan een uitgeprocedeerde asielmigrant dus acht contactmomenten hebben met ontvangstmedewerkers.

Contactmomenten

In de fase totdat een beslissing wordt genomen over de verblijfsstatus van een asielzoeker, bestaan er enkele contactmomenten tussen de casemanager en de asielzoeker:

- *Aankomst.* Wanneer een cliënt bij de toegewezen ontvangstenheid arriveert, meestal per trein of per bus, wordt hij of zij opgewacht door een ontvangstmedewerker. Direct na aankomst krijgt de asielzoeker een korte rondleiding door zijn nieuwe, tijdelijke woonomgeving, ontvangt hij praktische informatie over zijn accommodatie en laat de functionaris zien waar de ontvangstenheid gelokaliseerd is.
- *Ontvangstgesprek.* Idealiter wordt de asielzoeker binnen zeven dagen uitgenodigd voor een ontvangstgesprek met een ontvangstmedewerker. Via dit gesprek wordt de achtergrondinformatie over de asielzoeker in kaart gebracht. De casemanager stelt de identiteit van de cliënt vast en bevroegt de cliënt over zijn familie- en gezondheidssituatie. Dit gesprek duurt

ongeveer anderhalf uur. Indien dit nodig blijkt, verwijst hij of zij de asielzoeker door naar medische zorg, psychische begeleiding of andere diensten. Alle informatie die de asielzoeker in het ontvangstgesprek geeft, is toegankelijk voor de asielmedewerker die op een later moment een gesprek voert met de asielmigrant, bewijs verzamelt of het asielbesluit neemt. Deze asielmedewerker hoeft dan niet meer naar deze informatie te vragen en kan zich uitsluitend richten op het verzamelen van relevante gegevens voor het asielbesluit.

- *Informatiebijeenkomst.* Binnen dertig dagen nadat een asielzoeker in de ontvangsteenheid is gearriveerd, volgt een derde contactmoment met een casemanager. Dit is een informatiebijeenkomst. Afhankelijk van de taal van de asielzoeker gebeurt dit groepsgewijs of individueel. Tijdens deze bijeenkomst wordt uitgelegd hoe de asielprocedure verder in zijn werk gaat. Ook wijst de casemanager de persoon op zijn of haar rechten en plichten die gelden voorafgaand aan het asielbesluit. Tot slot wordt de asielzoeker geïnformeerd over wat er gebeurt bij een negatief asielbesluit.
- *Informeren over asielbesluit.* Een vierde contactmoment met een ontvangstmedewerker volgt binnen zeven dagen na het asielbesluit. Ontvangstmedewerkers zijn verantwoordelijk voor het informeren van asielzoekers over de beslissing over hun verblijfsstatus. Bij een positief besluit wordt het casemanagement afgesloten, bij een negatief besluit behoudt de asielzoeker het recht op casemanagement (zie hieronder).

Indien een asielzoeker bij een negatief asielbesluit in beroep wil gaan, volgen twee nieuwe contactmomenten met een casemanager: één om de asielzoeker voor te bereiden op een eventueel definitief negatief besluit, en één om de asielzoeker op de hoogte te stellen van de uitslag.

Wanneer de asielzoeker in beroep is gegaan en van de casemanager te horen heeft gekregen dat zijn asielverzoek definitief is afgewezen, volgen er nog twee 'motiverende gesprekken' met een casemanager om vrijwillige terugkeer te bevorderen. Het doel hiervan is dat de asielzoeker controle over zijn eigen situatie behoudt en zelf inziet dat vrijwillige terugkeer de beste optie is. Tijdens de gesprekken worden drie mogelijke situaties en opties besproken zonder dat de casemanager de asielzoeker forceert richting een bepaalde keuze. Deze opties zijn: vrijwillige terugkeer, begeleiding door de casemanager of overdraging aan de politie. Ook worden tijdens deze gesprekken de implicaties en gevolgen van de keuzes besproken. Overigens probeert de immigratiedienst vrijwillige terugkeer ook op andere manieren te stimuleren: uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen gebruikmaken van fondsen die hen helpen bij hervestiging in hun land van herkomst en krijgen de benodigde reiskosten in het land van herkomst vergoed.

Initiatief asielmigrant

Ontvangstmedewerkers dienen als aanspreekpunt voor vragen, advies en mogelijke doorverwijzingen. Wanneer de asielzoeker naast de bovenstaande ontmoetingen met ontvangstmedewerkers behoefte heeft aan meer informatie

of contact, kan hij dit zelf initiëren. Wel is het systeem zo opgericht dat casemanagers expliciet geen deel uitmaken van het dagelijkse leven van de asielzoeker. Wanneer asielzoekers meer intensieve ondersteuning wensen, zullen zij zich moeten richten tot hun directe omgeving of tot ngo's.

Beroepsprofiel casemanagers

Voor de functie van ontvangstmedewerker moet men in het bezit zijn van een masterdiploma, bij voorkeur in een juridische of sociale richting. Wanneer iemand niet een diploma in een dergelijke studierichting heeft, volstaat relevante werkervaring of anders verworven relevante academische kennis. Daarnaast is het van belang dat functionarissen ervaring hebben met het werken met casussen (dat mag ook op een ander vakgebied zijn), goede kennis hebben van de Zweedse en Engelse taal, snel kunnen wennen aan nieuwe situaties, verbaal sterk zijn, initiatief kunnen nemen, goed met anderen kunnen samenwerken en met stress kunnen omgaan. Overigens worden ontvangstmedewerkers ook geacht nauw samen te werken met asielmedewerkers. Verder hebben zij regelmatig contact met personen die werkzaam zijn in de medische zorg, met juristen, advocaten, ngo's en met medewerkers van gemeenten.

5.4 Uitvoering in de praktijk

Over het algemeen zijn de geïnterviewden tevreden over de uitvoering van casemanagement door de Zweedse immigratiedienst. Het uitvoeren van casemanagement in teamverband is iets wat geïnterviewden als prettig ervaren. Zij geven aan dat een dergelijke structuur veel ruimte biedt voor vragen en overleg tussen casemanagers. Ook is het werken in teamverband volgens hen minder stressvol voor casemanagers omdat de werkdruk en de verantwoordelijkheid niet alleen bij één persoon ligt.

Er zijn echter ook zaken die minder goed verlopen in de uitvoering van het casemanagement. In de eerste plaats heeft Zweden te maken met een grote toestroom van asielzoekers. Dit heeft drie consequenties. Ten eerste heeft de instroom tot gevolg dat gesprekken met ontvangstmedewerkers en asielmedewerkers momenteel veel langer op zich laten wachten dan beoogd. Een asielzoeker moet soms maanden wachten op een eerste ontvangstgesprek, in plaats van de oorspronkelijke zeven dagen, en het ontvangstgesprek vindt vaak pas plaats na de informatiebijeenkoms.

Een tweede gevolg van de bovengemiddelde toestroom van asielzoekers is de toegenomen caseload per team van ontvangstmedewerkers. Dit leidt er niet alleen toe dat casemanagers minder tijd en persoonlijke aandacht voor cliënten hebben, maar ook dat de immigratiedienst in korte periode veel nieuwe medewerkers moet aannemen en inwerken. Dit laatste is dan ook een derde gevolg van de toenemende instroom. De noodzaak om snel nieuwe mensen in dienst te nemen maakt dat immigratiedienst zich minder kritisch

kan opstellen ten aanzien van de functie-eisen en ervaring van potentiële nieuwe ontvangst- en asielmedewerkers. Bovendien is er minder ruimte voor voldoende training en inwerktijd.

Een goede bezetting van ervaren ontvangstmedewerkers was overigens ook al voor de recente toestroom van asielmigranten problematisch. Ondanks het feit dat ontvangstmedewerkers in bezit moeten zijn van een masterdiploma, wordt de functie als ontvangstmedewerker volgens verschillende geïnterviewden niet beschouwd als een aantrekkelijke baan. Veel pas-afgestudeerden gebruiken deze baan als opstapje naar een baan als asielmedewerker of iets anders. Ze nemen ontslag zodra ze een 'betere' baan hebben gevonden, waardoor teams chronisch tekort hebben aan ontvangstmedewerkers met ruime ervaring.

Tot slot geeft één van de respondenten aan dat protocollen die gaan over het correct behandelen van casussen, niet altijd goed opgevolgd worden. De communicatie tussen asielmedewerkers en ontvangstmedewerkers verloopt namelijk niet zo soepel als zou moeten, waardoor er soms conflicten en irritaties ontstaan. Deze kunnen op hun beurt negatieve consequenties hebben voor de asielmigrant. Mogelijk draagt de lage status die de functie als ontvangstmedewerker heeft niet bij aan een optimale communicatie.

5.5 Resultaten en meerwaarde casemanagement

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, dient casemanagement door de Zweedse immigratiedienst de volgende vier doelen: (1) asielzoekers informeren over hun asielprocedure, (2) asielzoekers ondersteunen bij praktische zaken, (3) een snelle en correcte verwerking van asielaanvragen, en (4) het bevorderen van vrijwillige terugkeer.

Informereren

Wat betreft informeren zijn respondenten het erover eens dat dit goed verloopt via het casemanagement. Asielzoekers worden dankzij casemanagement geïnformeerd over hun asielprocedure en weten daardoor wat hun rechten zijn, wat ze gedurende de procedure kunnen verwachten en wat de overheid van hen verwacht.

Praktische ondersteuning

Ook biedt het casemanagement de asielzoekers in de praktijk toegang tot benodigde toelagen en andere praktische zaken, zoals hulp bij huisvesting, toegang tot de (gezondheids)zorg, werk en scholing. Voor asielzoekers is het daarnaast prettig om een vast aanspreekpunt te hebben voor vragen en informatie over hun asielprocedure en dat zij doorverwezen worden naar andere actoren indien dit nodig blijkt te zijn.

Snelle en correcte procedure

De theorie is dat de asielprocedure sneller en correcter verloopt wanneer ontvangstmedewerkers achtergrondinformatie over cliënten verzamelen. In dat geval kan de asielmedewerker zich direct richten op het afnemen van interviews en het verzamelen van bewijs. De immigratiedienst hoopt dat deze divisie van taken leidt tot een snelle en correcte verwerking van asiel-aanvragen. Twee respondenten van de Zweedse immigratiedienst geven aan dat dit doel bereikt wordt. Eén respondent van een onafhankelijke non-gouvernementele organisatie (ngo) laat echter een kritischer geluid horen; hij maakt zich zorgen over de fouten die in het systeem gemaakt worden. Volgens hem kan er niet altijd gesproken worden van een goede informatieoverdracht tussen asielmedewerkers en ontvangstmedewerkers, waardoor aanvragen niet altijd correct worden verwerkt. Bovendien leidt de grote toestroom van asielzoekers ertoe dat aanvragen momenteel ook niet snel verwerkt worden.

Vrijwillige terugkeer

In Zweden is het aantal asielzoekers en migranten dat door middel van dwanghandhaving terugkeert, relatief laag. Vier jaar na de introductie van casemanagement lag het percentage vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers in Zweden op 76 procent. In 2008 lag dit percentage op 82 procent.⁹ Deze hoge percentages zijn voordelig voor de immigratiedienst: overgaan op gedwongen terugkeer kost de immigratiedienst per persoon meer dan vrijwillige terugkeer. Overigens zijn deze percentages niet vergelijkbaar met terugkeercijfers in Nederland: Zweden hanteert een andere definitie voor vrijwillige terugkeer.

In diverse rapporten wordt vaak het succes van het Zweedse model besproken in relatie tot het hoge percentage vrijwillige terugkeer. Casemanagement wordt daarbij stevast als onderdeel van dit succes benoemd.¹⁰ Toch is hiermee niet gezegd dat het succes eenzijdig het gevolg is van casemanagement. Het Migration Policy Institute biedt namelijk een andere verklaring: dat de Zweedse overheid aan een relatief hoog percentage uitgeprocedeerde asielmigranten een financiële stimulans biedt om te vertrekken.¹¹ Daarnaast wijst een respondent erop dat terugkeer niet los te zien is van een streng asielbeleid in Zweden.

⁹ Zie ook: International Detention Coalition (2009; 2011) en het Migration Policy Institute (2011). In 2005 en 2009 was dit percentage respectievelijk 76% en 66%. Dit was een aanzienlijk hoger percentage dan de andere vijf landen uit dit artikel (Australië, België, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: International Detention Coalition (2009; 2011). *Effect door respect. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland*; en *Asylum seekers in Sweden. An integrated approach to reception, detention, determination, integration and return*.

¹¹ Volgens een respondent is de financiële bijdrage voor vrijwillige terugkeer omgerekend 3000 euro per volwassene en 1500 euro per kind met een maximum van 7500 per familie. Deze bijdragen wordt alleen uitgekeerd bij terugkeer naar bepaalde landen waaronder Afghanistan, Irak, Somalië en Sudan.

5.6 Werkzame en minder werkzame bestanddelen

Uit de resultaten blijkt dat vrijwillige terugkeer in Zweden hoog is in vergelijking met andere landen. Volgens respondenten zijn er een aantal bestanddelen uit het model van casemanagement in Zweden die een positieve bijdrage leveren aan vrijwillige terugkeer. Deze zijn:

- *Asielzoekers voelen zich serieus genomen.* Doordat asielzoekers meerdere contactmomenten hebben met ontvangstmedewerkers, zij geïnformeerd worden, ondersteund worden en geholpen worden bij praktische zaken, voelen zij zich serieus genomen door de immigratiedienst. Zij hebben het gevoel goed in beeld te zijn bij ontvangstmedewerkers en dat er naar hen wordt geluisterd.
- *Inzicht in asielbesluit.* Asielzoekers worden al in een vroeg stadium geïnformeerd over hun asielprocedure en voorbereid op een eventueel negatief besluit. Een eventueel negatief asielbesluit wordt door de ontvangstmedewerker toegelicht. Door deze informatie en toelichting wordt de procedure en het asielbesluit inzichtelijk en begrijpelijk gemaakt voor asielzoekers.
- *Toenemend bewustzijn van implicaties die voortvloeien uit bepaalde keuzes.* Door uitgeprocedeerde asielzoekers te informeren over alle mogelijke verblijfopties en bijhorende gevolgen en implicaties, krijgen asielzoekers een beter beeld over hun mogelijkheden. De hoop is dat wanneer vreemdelingen zich bewust zijn van de implicaties van illegaal verblijf in Zweden, zij beter inzien dat dit geen goede optie voor hen is. Of dit ook daadwerkelijk zo werkt, durven respondenten niet te zeggen.
- *Asielzoekers hebben een gevoel van 'empowerment'.* Doordat uitgeprocedeerde asielzoekers meer inzicht hebben in hun mogelijkheden en de gevolgen van bepaalde keuzes, staan ze sterker in hun schoenen op het moment dat ze een bepaalde keuze maken. Op deze manier kunnen zij zelf volledig achter hun keuze staan vrijwillig terug te keren. Wanneer asielzoekers zelf inzien dat vrijwillige terugkeer de beste optie is en zij hier zelf voor kiezen, dan geeft dit een gevoel van 'empowerment'.

Een minder werkzaam bestanddeel van het casemanagementmodel in Zweden is dat er, volgens geïnterviewden, geen vertrouwensrelatie wordt opgebouwd tussen de asielzoeker en de ontvangstmedewerker. Casemanagement wordt door de overheid uitgevoerd en interventies zijn veelal gericht op het realiseren van een effectieve asielprocedure. De verkregen informatie wordt dan ook zonder terughoudendheid gedeeld met andere overheidsmedewerkers. Dit zet het vertrouwelijke karakter onder druk. Daarnaast leiden de contacten met verschillende ontvangstmedewerkers als gevolg van het werken in teamverband er ook toe dat het voor asielzoekers moeilijker wordt een vertrouwensband op te bouwen.

Tot slot lijkt het doel van een snellere en correcte procedure minder goed behaald te worden. Zoals reeds beschreven, komt dit mede door de enorme

toestroom van asielmigranten en door te weinig training en ervaring van de casemanagers. Respondenten geven aan dat deze factoren afbreuk doen aan de werkzame bestandsdelen zoals eerder in deze sectie beschreven. Ten eerste voelen asielmigranten zich door langere wachttijden voor gesprekken met ontvangstmedewerkers minder serieus genomen en minder gehoord. Ten tweede kunnen asielmigranten door fouten in de procedure het gevoel hebben dat hun proces oneerlijk is verlopen. Asielmigranten die het gevoel hebben verkeerd behandeld te zijn, evenals asielzoekers die angstig zijn voor vervolging in hun eigen land, zijn moeilijk te motiveren vrijwillig terug te keren, aldus de respondenten.

5.7 Conclusie

Het Zweedse model van casemanagement blijkt achteraf niet aan alle uitgangspunten te voldoen zoals in hoofdstuk 1 beschreven. Hoewel het model vele voordelen heeft voor de asielmigrant, kan het Zweedse voorbeeld niet als een onafhankelijke vorm van casemanagement worden beschouwd. Van een gelijkwaardige behartiging van belangen is namelijk geen sprake. De casemanager heeft in de eerste plaats oog voor de belangen van de overheid en in mindere mate voor die van de asielmigrant (zie ook tabel 5.1). Dit is ook terug te zien in het feit dat er geen sprake is van een vertrouwelijke behandeling van informatie. Alle informatie die de asielzoeker aan de ontvangstmedewerker geeft, is ook toegankelijk voor andere medewerkers van de immigratiedienst en kan gebruikt worden voor de beoordeling van het asielverzoek.

Wat betreft de andere centrale rollen zoals beschreven in het toetsingskader, levert het Zweedse model overigens wel een gunstig resultaat op. Zo vervult de casemanager een duidelijke liaisonfunctie door de asielzoeker te ondersteunen bij huisvesting, het regelen van praktische zaken en het dienen als aanspreekpunt voor eerste vragen. Ook vervult de ontvangstmedewerker de rol van 'spin in het web': hij of zij kent alle relevante partijen en is in staat ervoor te zorgen dat de asielzoeker in contact kan komen met andere actoren. Bovendien is er sprake van volledige en transparante informatie, vroegtijdigheid in de ondersteuning en wordt de asielzoeker aangesproken op het eigen verantwoordelijkheidsgevoel. Tot slot is er duidelijkheid over rollen en verwachtingen: de asielzoeker is op de hoogte van de functies van ontvangst- en asielmedewerkers en weet dat de informatie die hij of zij overlegt ook met anderen wordt gedeeld.

Niettemin bevat het Zweedse model belangrijke leerelementen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de gesprekken met betrokkenen van de Zweedse casus dat het vertrouwelijke karakter van casemanagement onder druk komt te staan wanneer er onbeperkte informatieoverdracht tussen de casemanager en andere overheidsmedewerkers plaats kan vinden. Bovendien leert deze casus dat contact met verschillende casemanagers, in tegenstelling tot één casemanager, het opbouwen van een vertrouwensband niet ten goede komt.

Daarnaast maakt deze casus inzichtelijk welke invloed de context mogelijk heeft op de uitvoering van casemanagement. In het bijzonder gaat het hier om een evenwichtige caseload: de momenteel grote toestroom van asielmigranten naar Zweden leidt namelijk niet alleen tot langere wachttijden, maar vergroot ook de kans op fouten in de procedure en maakt dat er minder tijd is om nieuwe casemanagers goed op te leiden en in te werken.

In algemene termen blijken de uitvoerders van het Zweedse model hier zeer tevreden over. Een vaker genoemd voordeel is dat alles omtrent de asiel-aanvraag en het verblijf van de asielzoeker vanuit één organisatie gecoördineerd wordt. Dit maakt vooral dat de praktische ondersteuning van asielzoekers beter verloopt, dat procedures mogelijk sneller en correcter verlopen en dat casemanagers zich gesteund voelen in hun werkzaamheden door de overheid.

Tabel 5.1 Migrationsverket en het toetsingskader

| Criteria | Score |
|--|-------|
| Meervoudige partijdigheid | - |
| Liaisonfunctie | + |
| Spin in het web | + |
| Volledige en transparante informatie | + |
| Vroegtijdigheid | + |
| Vertrouwensrelatie | - |
| Aanspreken op verantwoordelijkheidsgevoel | + |
| Duidelijkheid over rollen en verwachtingen | + |

* Een + betekent dat het casemanagement in de onderzochte casus voldoet aan dit criterium van het toetsingskader. Een – betekent dat dit niet het geval is. Bij een +/- is het minder duidelijk of de onderzochte casus al dan niet voldoet aan het criterium.

6 KEY WORKER PILOT IN HET VERENIGD KONINKRIJK

Dit hoofdstuk gaat over een pilotmodel voor een onafhankelijke vorm van casemanagement in het Verenigd Koninkrijk tussen 2009 en 2010. Informatie uit dit hoofdstuk is gebaseerd op twee gesprekken met medewerkers van *Refugee Action*, een gesprek met een medewerker van de *Home Office* en een gesprek met een casemanager gedurende de pilot.¹ Daarnaast is gebruikgemaakt van informatie uit een onafhankelijke evaluatie van de *Key Worker Family Pilot*, van websites en van andere rapporten.

6.1 De asielprocedure in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk (VK) is de immigratiedienst (*UK Border Agency*), een agentschap binnen de overheidsdienst *Home Office*, verantwoordelijk voor het afhandelen van asielaanvragen en de terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst bij een negatief asielbesluit. Wanneer een vreemdeling een asielaanvraag wil indienen, moet dit meteen bij aankomst in het VK kenbaar worden gemaakt aan de immigratiedienst.

De asielprocedure begint met een initieel screeningsgesprek waarin een medewerker van de immigratiedienst vraagt naar de reden van de asielaanvraag, persoonlijke achtergrondinformatie en de gezondheidssituatie van de asielzoeker.² Binnen een paar weken na het screeningsgesprek volgt een intensiever gesprek tussen de asielzoeker en een medewerker van de immigratiedienst, waarin dieper wordt ingegaan op de redenen van de asielaanvraag. Asielzoekers krijgen via de immigratiedienst de mogelijkheid om gedurende hun asielprocedure ondersteund te worden door een juridisch adviseur.

Na het tweede gesprek met de immigratiedienst wordt een beslissing genomen over de verblijfsstatus van een asielzoeker. Bij een negatief asielbesluit kunnen asielzoekers hiertegen in hoger beroep gaan bij het *Asylum and Immigration Tribunal*. Indien de asielaanvraag ook in hoger beroep wordt afgewezen, moet de asielzoeker het VK verlaten. Hiertoe kan de vreemdeling ondersteuning zoeken bij het programma *Choices* van de non-gouvernementele organisatie *Refugee Action*. Wanneer een vreemdeling niet vrijwillig het land verlaat, kan terugkeer worden afgedwongen.

¹ Dit zijn: dhr. D. Garratt (*Chief Executive*) en dhr. T. Hilton (*Strategy Development Manager*) van *Refugee Action*; dhr. A. Kelly (*Asylum Support*) van de *Home Office*; en dhr. P. Bilbao, voorheen casemanager in de pilot.

² Informatie in deze sectie is grotendeels gebaseerd op de volgende bronnen: *Asylum Support Partnership* (2012). *Applying for Asylum 2012*; en de website van *Asylum Aid*.

Indien de immigratiedienst na het initiële screeningsgesprek beslist dat de asielaanvraag snel kan worden afgehandeld, kan de asielzoeker in een versnelde procedure terechtkomen (*fast-track-procedure*); dit gebeurt wanneer een casus op het oog eenvoudig is. Gedurende de asielprocedure wordt de asielzoeker in een van de twee daartoe aangewezen detentiecentra geplaatst en wordt binnen zeven dagen een asielbesluit genomen. Het hele proces, inclusief een mogelijk hoger beroep, kan binnen negen dagen afgerond zijn.

Bepaalde groepen asielzoekers worden niet geschikt geacht voor een dergelijke *fast-track-procedure*, waaronder zwangere vrouwen, gehandicapte personen, personen met ernstige mentale klachten, kinderen en slachtoffers van mishandeling of mensenhandel. Wanneer een asielzoeker niet in een *fast-track-procedure* zit, duurt het hele proces van asielaanvraag tot de definitieve beslissing gewoonlijk maximaal zes maanden. Gedurende dit proces krijgen asielzoekers door de immigratiedienst een woning toegewezen.

6.2 Uitvoering casemanagement

In het voorgaande hebben we twee groepen gedefinieerd: een groep asielzoekers in een *fast-track-procedure* en een groep in een reguliere procedure. Voor beide groepen is er momenteel geen vorm van casemanagement. Wel bestond er in de periode van 2009 tot 2010 een vorm van casemanagement dat werd uitgevoerd door ngo *Refugee Action*. Deze instelling biedt praktische ondersteuning aan net gearriveerde asielzoekers en langdurige ondersteuning aan vluchtelingen (na een positief asielbesluit) bij het opbouwen van een nieuw leven in het VK.

Refugee Action stelde in 2008 vast dat er op dat moment geen onafhankelijke ondersteuning en voorlichting voor asielzoekers beschikbaar was. De ervaring van deze ngo was dat veel asielzoekers hun rechten niet kenden, niet op de hoogte waren waar ze gedurende de asielprocedure konden verblijven, niet wisten of ze wel of niet mochten werken en geen besef hadden van wat de rol van de immigratiedienst is. *Refugee Action* zag een mogelijkheid om een pilot op te zetten voor onafhankelijk casemanagement, namelijk de *Key Worker Pilot*. Deze pilot heeft van 2009 tot 2010 gelopen.

Asielzoekers die deelnamen aan de pilot, kregen een casemanager, ofwel een *key worker*, die hen onafhankelijk informeerde, adviseerde en ondersteunde gedurende de hele asielprocedure. Het casemanagement in deze pilot sloot aan op de werkzaamheden van de immigratiedienst. Vanuit de immigratiedienst kregen asielzoekers namelijk een *case-owner* toegewezen die als contactpersoon fungeerde voor alles wat met de aanvraag te maken had.

De pilot kende twee modellen: een model voor alleenstaande asielzoekers in Liverpool (*Single Key Worker Pilot*) waaraan tweehonderd personen hebben

deelgenomen, en een model voor asielzoekersgezinnen in Manchester (*Family Key Worker Pilot*) waaraan honderd gezinnen hebben deelgenomen.³

Doelgroep

De doelgroep van de pilot bestond uit twee groepen. De *Single Key Worker Pilot* was bedoeld voor alleenstaande asielzoekers in Liverpool en de *Family Key Worker Pilot* was bedoeld voor asielzoekersgezinnen.

Doelstelling

De pilot had als doel om asielzoekers te informeren en adviseren over hun asielprocedure, de asielaanvraag en de verblijfsopties. Een ander doel betrof het bewerkstelligen van een gevoel van 'empowerment' onder deelnemers. Hoewel het bevorderen van vrijwillige terugkeer geen expliciet doel van de pilot was, hoopte *Refugee Action* dit wel te bereiken. De ngo achtte het goed mogelijk dat het hoge percentage gedwongen terugkeer in het VK mede veroorzaakt werd door onbegrip over de asielprocedure en het genomen asielbesluit. Negatieve asielbesluiten kwamen volgens de ngo te vaak als een verrassing voor de asielzoeker. Door de vreemdeling goed te informeren en voor te bereiden op een eventueel negatief asielbesluit zou het percentage vrijwillige terugkeer wellicht toenemen.

In het ontwikkelplan van de pilot is te lezen dat men verwachtte dat er een vertrouwensband zou gaan ontstaan tussen de casemanagers en de cliënten.⁴ Ook veronderstelde men dat cliënten erop gingen vertrouwen dat de casemanager over de benodigde kennis en vaardigheden beschikt om complexe zaken te identificeren en op te lossen. Cliënten zouden dan hun casemanager gaan zien als iemand die los van het systeem staat en onafhankelijk opereert. Voor het ontwikkelen van een vertrouwensband was het erg belangrijk dat de cliënten steeds met dezelfde casemanager contact hadden.

Fase waarin casemanagement plaatsvindt

Casemanagement binnen de pilot vond plaats vanaf de asielaanvraag tot het moment dat een beslissing werd genomen over iemands verblijfsstatus. Bij een positief asielbesluit waren er in de eerste maanden daarna nog enkele gesprekken met de casemanager, waarin deze de vluchteling ondersteunde bij de transitie naar het normale leven in het VK.

³ Refugee Action (2013). Consultation response. Refugee Action's response to the Home affairs select committee inquiry on asylum.

⁴ Hutton, C. (2012). Evaluation of Family Key Worker Pilot and Key Volunteer Pilot. Outcomes and lessons learned.

Financiën

De *Key Worker Pilot* werd gefinancierd door de Britse overheid (*Home Office*). De reden dat de overheid deze pilot financierde, is dat zij graag wilde weten of een dergelijk programma vrijwillige terugkeer zou bevorderen. De totale kosten van de eenjarige *Family Key Worker Pilot* lagen op £ 246.827. Aangezien er in totaal 100 deelnemende asielzoekersgezinnen waren, bedroegen de kosten per gezin dus £ 2.468. De kosten voor de *Single Key Worker Pilot* zijn ons niet bekend.

Einde pilot

In totaal heeft de pilot periode één jaar geduurd. Financiering vanuit de *Home Office* heeft na de pilot periode geen vervolg gekregen. De *Home Office* was voornamelijk geïnteresseerd in de vraag of deze pilot zou bijdragen aan een toename van vrijwillige terugkeer. Toen daar, een paar maanden na afloop van de pilot, geen indicatie voor was, besloot de *Home Office* geen vervolg te financieren. *Refugee Action* had hier zelf ook niet genoeg middelen toe.

6.3 Inhoud casemanagement: hoe is het opgezet?

Iedere deelnemende alleenstaande asielzoeker of familie kreeg één casemanager of zogeheten *key worker* aangewezen. Deze medewerker van *Refugee Action* was gedurende de gehele asielprocedure de casemanager voor de deelnemer.

Taken casemanager

Een belangrijke taak van casemanagers was dat zij de cliënt informeerden over het proces en zorgden dat de cliënt te allen tijde op de hoogte was van zijn of haar asielprocedure. Een onderdeel hiervan was het voorbereiden van cliënten op een eventuele negatieve beslissing. Casemanagers moesten vervolgens ook in staat zijn eventueel slecht nieuws te brengen. Een andere taak was dat de casemanager diende als link tussen cliënten en andere actoren, zoals bijvoorbeeld: de immigratiedienst, juridische hulpverleners, de gezondheidszorg, scholen, psychologen, et cetera.

Contact tussen casemanager en deelnemers

De casemanager sprak gedurende de asielprocedure gemiddeld drie tot zes keer af met iedere cliënt. Tijdens de gesprekken kregen asielzoekers informatie over het proces en werden ze op de hoogte gesteld over hun casus. Daarnaast kregen ze bijbehorend onafhankelijk advies over hun asielaanvraag.

De eerste ontmoeting tussen asielzoeker en casemanager vond vlak na het indienen van de asielaanvraag plaats. Tijdens dit gesprek werd de asielzoeker voorbereid op het asielgesprek, waarna nog twee contactmomenten volgden. Indien een asielzoeker bij een negatief asielbesluit in hoger beroep ging, volgden nog twee gesprekken. Gesprekken vonden meestal plaats via

persoonlijke huisbezoeken bij de asielzoeker thuis. Wanneer asielzoekers kwetsbaar waren of wanneer zich persoonlijke problemen voordeden, vonden er extra telefonische gesprekken plaats.

Verschil Family Key Worker Pilot en Single Key Worker Pilot

Een belangrijk verschil tussen de pilot voor alleenstaande asielzoekers en de pilot voor families had betrekking op de invulling van onafhankelijk juridisch advies. Alleenstaande asielzoekers kregen persoonlijk en gedetailleerd juridisch advies van een juridische medewerker in dienst van *Refugee Action*; dit was dus een ander persoon dan de casemanager. De juridisch medewerker was gespecialiseerd op thema's rond asielaanvragen. In de pilot voor families, kregen asielzoekers dergelijk juridisch advies door de casemanager zelf. Het voordeel van deze constructie was dat het aantal centrale personen zich tot een minimum beperkt.

Beroepsprofiel casemanager

Casemanagers waren al in dienst van *Refugee Action* voordat de pilot startte. Onder de medewerkers vond een selectie plaats voor geschikte casemanagers, waarbij hoge eisen aan de kandidaten werden gesteld. Zo moesten casemanagers kennis hebben over migratiethematiek en over de asielprocedure. Ze hoefden geen expert te zijn maar moesten over basiskennis beschikken wat betreft de procedure, zaken omtrent huisvesting, medische zorg, sociale voorzieningen, et cetera. Daarnaast moesten medewerkers expertise hebben op het terrein van cliënten adviseren (al dan niet in een andere sector).

Verder werd er van de casemanagers verwacht dat deze de gehele situatie van de cliënt goed overzagen en dat zij goed konden (door)vragen. Twee andere benodigde kwaliteiten waren dat de casemanager over een hoge mate van sensitiviteit moest beschikken en leergierig moest zijn.

6.4 Uitvoering in de praktijk

Geïnterviewden geven aan dat het programma grotendeels verliep zoals ontwikkeld: de organisatie verliep zoals verwacht, de ondersteuning werd aangeboden zoals bedacht was en de competenties van casemanagers bleken voldoende. Ook de samenwerking verliep grotendeels goed. Een uitzondering vormt de onduidelijkheid over de rol van de juridisch adviseur van *Refugee Action* in de *Single Key Worker Pilot*. Het was niet duidelijk wat de grenzen waren van dit advies waardoor de dynamiek die tussen de juridisch medewerker, casemanager en asielmigrant ontstond, complex was. De juridische medewerker gaf de asielmigrant namelijk vaak een 'reality check'. Wanneer deze check niet positief was, waren casemanagers vaak geneigd te overcompenseren om de asielzoeker een hart onder de riem te steken en te ondersteunen bij hun aanvraag. De asielmigrant wist vervolgens niet naar wie hij moet luisteren.

Bovendien ontstonden er spanningen tussen de juridisch adviseur van de overheid en de juridisch medewerker van *Refugee Action*. Zij waren het niet altijd met elkaar eens en gaven vervolgens verschillende adviezen aan de asielmigrant.

Tussentijdse bijstellingen

Naast bovenstaande moeilijkheden in de samenwerking met de juridisch medewerker van *Refugee Action* waren er nog twee aspecten die anders verliepen dan verwacht. Deze aspecten kwamen naar boven tijdens tussentijdse evaluaties en zijn op basis van deze evaluaties bijgesteld:

- *Contactmomenten*. Bij het ontwikkelen van dit pilotmodel werd een vast protocol opgesteld met betrekking tot hoe vaak de casemanager met de cliënt zou afspreken en wanneer. In de praktijk bleek een flexibelere agenda wenselijk. Sommige cliënten hadden meer contactmomenten nodig en anderen minder. Na deze constatering kregen casemanagers meer mogelijkheden (meer tijd en ruimte) om in te spelen op individuele behoeften van de cliënt. Deze flexibiliteit wordt door betrokkenen als succesvol element benoemd.
- *Praten over terugkeer*. Casemanagers kregen de taak om al in een vroeg stadium met asielmigranten over de mogelijkheid van terugkeer te praten. Men dacht dat dit vrijwillige terugkeer zou bevorderen. In de praktijk bleek dat asielzoekers in een vroeg stadium niet open staan voor een dergelijk gesprek. Asielzoekers tolereerden het om over mogelijke terugkeer geïnformeerd te worden, maar een conversatie over dit onderwerp was nog te moeilijk.

6.5 Resultaten en meerwaarde casemanagement

De doelen van de *Key Worker Pilot* waren (1) het informeren van de asielzoeker over de procedure, de aanvraag en verblijfsopties, (2) het adviseren van de asielzoeker en (3) een gevoel van 'empowerment' bij de asielzoeker bewerkstelligen. Tot slot (4) hoopte men ook vrijwillige terugkeer te bevorderen, hoewel dit geen expliciet doel van de pilot was.

Behalen van de doelen van Refugee Action

Wat betreft een toename in vrijwillige terugkeer geven respondenten aan dat er geen aanwijzingen zijn dat casemanagement dit bevordert heeft. Dit heeft de *Home Office* onderzocht door, een paar maanden na afloop van de pilot, het percentage vrijwillige terugkeer onder de 200 cliënten in de *Family Key Worker Pilot* te vergelijken met een controlegroep van 200 families. Het enige verschil met voorheen, aldus een respondent, was dat asielzoekers 'een beter geïnformeerde keuze maakten het land niet te verlaten'.⁵ Het niet behalen van dit doel was voor de *Home Office* reden om de financiering niet voort te zetten.

⁵ Het *Home Office*-rapport over deze vergelijking tussen de pilotgroep en een controlegroep hebben we niet weten te bemachtigen. Informatievergaring over dit onderwerp verliep uiterst moeizaam.

Er wordt geopperd dat de afwezigheid van dit effect verklaard kan worden door de mogelijkheid dat asielzoekers absoluut geen intentie hebben terug te keren naar hun eigen land: het is niet dat asielzoekers graag in het Verenigd Koninkrijk willen blijven, maar dat ze nóg liever niet terug willen naar hun land van herkomst om redenen die buiten het vluchtelingenverdrag vallen.

De geïnterviewde medewerkers van *Refugee Action* geven aan dat het bevorderen van vrijwillige terugkeer voor hen niet het voornaamste doel was. De andere doelen waren belangrijker. Hoewel er geen cijfermatig bewijs is, zijn geïnterviewden van mening dat deze doelen wel behaald zijn. Casemanagers waren namelijk in staat de asielzoeker goed te informeren over de asielprocedure en de specifieke asielaanvraag. Hierdoor wisten asielzoekers beter waar ze aan toe waren en hadden ze een realistischer beeld van hun aanvraag. Ook voor de immigratiedienst was dit voordelig: *case-owners* konden zich direct toeleggen op hun taken zonder de asielzoeker eerst te informeren. Hierdoor verliep ook het contact tussen *case-owner* en asielzoeker soepeler.

Asielzoekers die deelnamen aan de pilot werden al in een vroeg stadium voorbereid op een eventuele afwijzing. Als de aanvraag was afgewezen, werden cliënten op de hoogte gesteld van hun opties en gewezen op de consequenties van illegaal verblijf in het VK. Hierdoor kregen deelnemers een realistischer beeld over hun proces, de uitkomst en de consequenties van hun verblijfskeuzes na een afwijzing.

Daarnaast waren casemanagers in staat de asielzoekers te adviseren. Ook was er volgens respondenten een gevoel van empowerment bij asielmigranten teweeggebracht. De meerwaarde voor asielzoekers was dat de asielprocedure, vergeleken met voorheen, een stuk duidelijker was. Ook had dit een meerwaarde voor de *Home Office*: medewerkers van de immigratiedienst hoefden nu geen uitleg te geven over het proces en konden zich meteen richten op hun taken: het interview afnemen, bewijs verzamelen en de asielbeslissing nemen.

Overige resultaten

Naast bovenstaande doelen zijn er andere resultaten die geïnterviewden noemen en die bovendien ook genoemd worden in een onafhankelijke evaluatie van de *Family Key Worker Pilot*.⁶ Ook hier wijst een respondent van de *Home Office* erop dat deze resultaten subjectief en anekdotisch zijn en dat er geen cijfermatig bewijs voor is. Niettemin worden de volgende kwaliteiten aan beide projecten toegeschreven:

⁶ Hutton, C. (2012). *Evaluation of Family Key Worker Pilot and Key Volunteer Pilot. Outcomes and lessons learned*. (Deze evaluatie is gebaseerd op interviews met casemanagers van Refugee Action, interviews met andere actoren die in contact kwamen met asielmigranten die deelnamen aan de pilot en interviews met enkele asielmigranten zelf).

- *Verbetering contact.* De casemanager fungeerde als mediator of diende als link tussen de asielzoeker en sociale voorzieningen, gezondheidszorg, juridische bijstand, scholen, kinderopvang, psychologen e.d. Hierdoor verliep het contact tussen die actoren en de asielmigrant soepeler.
- *Verbetering (dagelijkse) situatie van asielmigranten.* Casemanagers waren in staat de (dagelijkse) situatie van de asielmigranten te verbeteren. Dit kwam voornamelijk omdat deelnemers problemen met hun casemanager bespraken die zij niet elders konden bespreken, zoals:
 - zeer gevoelige kwesties en informatie waarover cliënten zich te beschaamd voelden om dit bekend te maken aan vreemden, maar die van belang konden zijn voor hun vooruitzichten op asiel in het VK;
 - financiële kwesties, wanneer bijvoorbeeld rekeningen te laat betaald werden of wanneer financiële bijstand vanwege misverstanden gestopt was;
 - kwesties omtrent huisvesting en gezondheid. Omdat casemanagers bij cliënten thuis kwamen konden zij meteen ingrijpen als bleek dat de woonsituatie ondermaats was of er gezondheidsproblemen waren.
- *Verhoogde betrokkenheid bij de beslissing.* Families die deelnamen aan de pilot waren actiever betrokken bij hun casus. Dit kwam niet alleen doordat de casemanager de asielzoeker informeerde, maar ook doordat de casemanager cliënten op verschillende manieren bij het proces betrok:
 - De casemanager bracht de cliënt op de hoogte van het feit dat zij na het interview nieuwe informatie mogen toevoegen wanneer deze relevant is.
 - Casemanagers stimuleerden de cliënten om belangrijke stukken informatie te verzamelen.
 - Casemanagers zorgden, in het geval van een negatieve beslissing, dat de cliënt de oorzaak hiervan begreep en zo gericht bewijs kon verzamelen om in beroep te gaan.

6.6 Werkzame en minder werkzame bestanddelen

Geïnterviewden noemen een aantal aspecten die hebben bijgedragen aan het behalen van bovenstaande resultaten. Ook uit de evaluatie van de pilot kwamen enkele werkzame bestanddelen naar voren. Dit zijn:

- *Vertrouwensband tussen asielzoeker en casemanager.* Door onafhankelijkheid, de frequentie van het contact en het informele karakter van het contact ontstond er een vertrouwensband tussen de asielzoeker en de casemanager. Hierdoor ging de deelnemer zich op zijn gemak voelen bij de casemanager en was hij of zij vervolgens sneller geneigd om gevoelige informatie met de casemanager te delen en gevoelige kwesties te bespreken. Dit maakte het voor casemanagers mogelijk de (dagelijkse) situatie van cliënten te verbeteren.
- *Grotere veerkracht cliënten.* Door het informeren en ondersteunen van cliënten waren asielzoekers beter op de hoogte van hun asielaanvraag en konden zij daarom beter omgaan met stressvolle situaties. Ook het

doorverwijzen van cliënten naar activiteiten en verenigingen hielp cliënten met stress om te gaan.

Een minder werkzaam bestanddeel, volgens geïnterviewden, was dat er soms een afhankelijkheidsrelatie ontstond tussen asielzoeker en casemanager. De casemanager bouwde namelijk een dusdanige vertrouwensrelatie met een asielzoeker op dat deze afhankelijk kon raken van het casemanagement. Sommige asielzoekers raakten erg in de stress wanneer deelname aan de pilot ophield en zij ineens op zichzelf aangewezen waren. Daarnaast kwam het soms voor dat de casemanager dusdanig intensief met de cliënt omging dat dit de professionele relatie te buiten ging. Volgens een geïnterviewde is het daarom uitermate belangrijk dat er goede grenzen worden gesteld, bijvoorbeeld door af te spreken dat de casemanager eerst de cliënt aanmoedigt zelfstandig een oplossing voor een probleem te vinden en pas ingrijpt als dat echt niet lukt. Het stellen van dergelijke grenzen bleek in de praktijk overigens lastig: het is namelijk niet altijd duidelijk wat wel binnen de taken van de casemanager valt en wat niet meer.

6.7 Conclusie

De *Key Worker Pilot* was een pilotmodel voor een onafhankelijke vorm van casemanagement voor 200 alleenstaande asielzoekers en 100 families in het VK. Dit programma werd gefinancierd door de immigratiedienst en tussen 2008 en 2009 uitgevoerd door *Refugee Action*. Deze ngo stelde in 2008 namelijk vast dat er op dat moment geen onafhankelijke ondersteuning en voorlichting voor asielzoekers in dit land aanwezig was.

Wat betreft het in hoofdstuk 2 gepresenteerde toetsingskader voldoet het *Key Worker Pilot* model aan alle gestelde criteria, afgezien van meervoudige partijdigheid (zie tabel 6.1). Dit laatste kwam vooral in de *Single Key Worker Pilot* onder druk te staan, omdat casemanagers geneigd waren de 'reality check' van de juridisch medewerker van *Refugee Action* aan te passen wanneer deze check niet in het voordeel van de asielmigrant uitviel. Hiermee handelden casemanagers primair vanuit de belangen van de asielzoeker en minder vanuit de Immigratiedienst. Of dit bij de *Family Key Worker Pilot* eveneens speelde, is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.

Wat dit model erg sterk maakt, is de vertrouwensband die tussen de casemanager en de cliënt werd ontwikkeld. Zowel de hoge mate van betrokkenheid als de onafhankelijkheid van de casemanager heeft hieraan bijgedragen. Ook leidde dit ertoe dat asielmigranten in staat bleken om gevoelige kwesties met de casemanagers te bespreken. Daarmee werd het inzicht in de problemen van asielmigranten vergroot. Daarnaast maakte de persoonlijke ondersteuning van casemanagers dat de asielmigranten in de regel veerkrachtiger werden.

Bovengenoemde elementen hebben ertoe geleid dat de *Key Worker Pilot* tot concrete resultaten heeft geleid. Voorbeelden zijn dat de dagelijkse situatie en leefomstandigheden van de asielzoekers verbeterd werden, asielzoekers minder stress ervoeren en dat casemanagement resulteerde in beter contact tussen de asielzoeker en de Immigratiedienst.

Toch zijn er ook minder positieve punten aan te wijzen. Een van de nadelen was dat het casemanagement ertoe leidde dat er een sterke afhankelijkheidsrelatie ontstond tussen de asielzoeker en de casemanager. Het gevolg hiervan was dat de eigen verantwoordelijkheid van een deel van de asielmigranten onder druk kwam te staan. Nog belangrijker was echter het feit dat de pilot niet leidde tot een verhoogde bereidheid om daadwerkelijk mee te werken aan vrijwillige terugkeer in het geval van een negatieve beslissing. Het uitblijven van dit effect is voor de Britse overheid (*Home Office*) uiteindelijk de reden geweest om geen vervolg te geven aan de financiering van dit initiatief.

Tabel 6.1 Key Worker Pilot en het toetsingskader

| Criteria | Score |
|--|-------|
| Meervoudige partijdigheid | - |
| Liaisonfunctie | + |
| Spin in het web | + |
| Volledige en transparante informatie | + |
| Vroegtijdigheid | + |
| Vertrouwensrelatie | + |
| Aanspreken op verantwoordelijkheidsgevoel | +/- |
| Duidelijkheid over rollen en verwachtingen | +/- |

* Een + betekent dat het casemanagement in de onderzochte casus voldoet aan dit criterium van het toetsingskader. Een - betekent dat dit niet het geval is. Bij een +/- is het minder duidelijk of de onderzochte casus al dan niet voldoet aan het criterium.

7 TERUGKEERWONINGEN IN BELGIË

Informatie over het casemanagement bij de Terugkeerwoningen in België komt uit interviews met medewerkers van de Dienst Vreemdelingenzaken van de Belgische overheid en een medewerker van Vluchtelingenwerk Vlaanderen.¹ Daarnaast komt informatie uit een evaluatie van de Terugkeerwoningen uit 2012 en van de websites van Fedasil (Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers) en Vluchtelingenwerk Vlaanderen.²

7.1 De asielprocedure in België

Asielaanvraag

Vreemdelingen die in België aankomen, kunnen asiel aanvragen bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) van de overheid. Deze dienst gaat na of België verantwoordelijk is om de aanvraag te onderzoeken. Indien dat het geval is, onderzoekt het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) de asielaanvraag. Asielzoekers kunnen dan in een persoonlijk gesprek de reden van hun asielaanvraag toelichten. Indien zij als vluchteling erkend worden, mogen ze definitief in België blijven.

Wanneer het CGVS een asielaanvraag afwijst, kunnen asielzoekers daartegen in beroep gaan bij de Raad voor Vreemdelingen-betwistingen die hun dossier opnieuw bekijkt. De raad kan beslissen om een asielzoeker toch de vluchtelingenstatus te geven. In het geval dat de raad de negatieve beslissing van het CGVS bevestigt, kunnen asielzoekers nog een cassatieberoep indienen bij de Raad van State.

Recht op materiële steun

Gedurende de gehele eerste asielprocedure hebben asielzoekers recht op materiële steun.³ Het opvangtraject van asielzoekers begint direct na de asielaanvraag. De dienst Dispatching van Fedasil wijst opvangplaatsen toe en houdt daarbij zoveel mogelijk rekening met de specifieke situatie van asielzoekers (bijvoorbeeld gezinnen met kinderen of niet-begeleide minderjarigen). Er zijn in België vijftig opvangcentra voor asielzoekers die worden beheerd door onder meer Fedasil en het Rode Kruis. In deze 'open centra' mogen bewoners zich vrij in en uit het centrum begeven. Na een

¹ Dit zijn: mevr. Hulpiau (Dienst Vreemdelingenzaken), dhr. Van den Stockt (Dienst Vreemdelingenzaken) en dhr. Stockmans (Vluchtelingenwerk Vlaanderen).

² S. Duysens, K. Fournier, P. Stockmans en M. Cerulus (2012). 'Open woonunits' en 'coaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. *Evaluatie na vier jaar werking*.

³ Bij meervoudige asielaanvragen is er alleen recht op opvang na een beslissing tot 'in overwegingname' door het CGVS.

periode van vier maanden kan de asielzoeker vragen om naar een individuele woning te verhuizen.

Fase na beslissing asielprocedure

Indien een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, kan hij of zij op zoek naar een eigen woning. De asielzoeker mag dan nog twee maanden in een opvangstructuur verblijven om een geschikte verblijfplaats te zoeken. Na een negatieve beslissing krijgt de uitgewezen asielzoeker een bevel om België te verlaten en moet hij of zij naar een 'terugkeerplaats' in een van de vier open opvangcentra van Fedasil. De asielzoeker wordt daar geïnformeerd over en begeleid bij de terugkeer naar het land van herkomst.

7.2 Uitvoering casemanagement

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft België in 2006 veroordeeld naar aanleiding van de opsluiting van een vijfjarig Congolees meisje in een gesloten centrum⁴ voor vreemdelingen.⁵ Het Hof kwam tot de conclusie dat haar opsluiting in een gesloten centrum voor volwassenen als een onmenselijke en vernederende behandeling gezien moest worden. Naar aanleiding van deze zaak kwam een wettelijke regeling tot stand die ervoor zorgde dat niet-begeleide minderjarigen niet langer in gesloten centra terechtkomen. De wetgever oordeelde echter niet dat er ook een einde gesteld moest worden aan de opsluiting van kinderen samen met hun ouders.

Op vraag van het Belgische parlement werd in 2006 aan een onafhankelijk onderzoeksbureau de opdracht gegeven om alternatieven voor detentie van families met minderjarige kinderen te onderzoeken. Naar aanleiding van de resultaten van dit rapport heeft de Belgische regering besloten om zogeheten Terugkeewoningen te realiseren voor uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarigen. In 2008 startte DVZ met de Terugkeewoningen (aanvankelijk eerst als pilot). Er zijn momenteel 25 Terugkeewoningen met in totaal 125 bedden gelegen op vijf locaties in België.

Doelgroep

De Terugkeewoningen zijn bedoeld voor uitgeprocedeerde (asielzoekers)-gezinnen met minderjarige kinderen. Sinds oktober 2009 zijn de Terugkeewoningen ook bedoeld voor gezinnen zonder toelatingsdocumenten die worden aangehouden aan de Belgische grens (voor het overgrote deel asielzoekers).

⁴ Er bestaan in België gesloten centra die bedoeld zijn voor vreemdelingen die zich zonder de vereiste documenten (paspoort of visum) op Belgisch grondgebied bevinden en in afwachting zijn van een eventuele uitzetting.

⁵ Hof Mensenrechten, 12 oktober 2006, Mubilanza Mayeka en Kaniki Mitunga.

Doel casemanagement

Volgens DVZ hebben de Terugkeerwoningen als doel om een humaan alternatief voor detentie te bieden aan (asielzoekers)gezinnen met minderjarige kinderen. Vluchtelingenwerk Vlaanderen geeft aan dat de Terugkeerwoningen (ook) als doel hebben een duurzame terugkeer van vreemdelingen met minderjarige kinderen naar het land van herkomst te realiseren.

Fase waarin casemanagement plaatsvindt

De begeleiding van uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen en gezinnen die zonder toelatingsdocumenten zijn aangehouden aan de Belgische grens, vindt plaats vanaf het moment dat zij in een Terugkeerwoning arriveren tot het moment dat zij terugkeren naar het land van herkomst.

Financiering

De Terugkeerwoningen worden grotendeels (75%) gefinancierd met gelden van het Europees Terugkeerfonds. Dit wil zeggen dat de Belgische overheid een kwart co-financiert. Het Europees Terugkeerfonds loopt in juni 2015 ten einde, waarna het project wordt overgenomen in de nieuwe structuur AMIF. Gezien het feit dat de nieuwe structuur nog niet volledig op poten staat, wordt nog steeds gewerkt met gelden van het Europees Terugkeerfonds.

7.3 Inhoud casemanagement: hoe is het opgezet?

Verblijf in Terugkeerwoning

Gedurende de eerste paar dagen dat een gezin in een Terugkeerwoning zit, komt een dokter langs om een medisch profiel van de gezinsleden op te stellen. Indien dit nodig blijkt, dan wordt een gezinslid doorverwezen naar een arts in de buurt van de Terugkeerwoning.

In principe verblijft in iedere woning hooguit één gezin. In zeer uitzonderlijke situaties komt het voor dat meer gezinnen tegelijk in één woning verblijven. De gezinnen leven in relatief grote vrijheid. Met voedselbonnen kunnen zij zelf boodschappen doen in de omgeving van de woningen. Wel moet er te allen tijde één van de volwassen gezinsleden aanwezig zijn in de woning⁶ en moet het gehele gezin vanaf 21 uur 's avonds weer in de woning aanwezig zijn. Dit moet voorkomen dat gezinnen in de illegaliteit verdwijnen. Uitzonderingen op deze regel kunnen worden toegestaan in kader van een bezoek aan bijvoorbeeld een advocaat of de ambassade.

De minimale duur dat gezinnen in een Terugkeerwoning zitten, beslaat een paar dagen. Het gaat in dat geval veelal om gezinnen die aan de Belgische

⁶ Een vertegenwoordiger van DVZ geeft aan dat deze regel niet kan worden toegepast in geval van éénoudergezinnen.

grens zonder visum arriveren, geen asiel aanvragen en moeten wachten op de terugkeervlucht naar het land van herkomst. De maximale duur dat gezinnen in een Terugkeerwoning zitten, is vijf maanden;⁷ deze maximale duur wordt echter slechts zeer uitzonderlijk toegepast.

Rol en taken van de casemanager

Er zijn in totaal negen casemanagers die de gezinnen in de Terugkeerwoningen ondersteunen. Zij bieden de gezinnen doordeweeks ter plekke ondersteuning; in het weekend is een casemanager van de zogeheten Wachtdienst continu bereikbaar voor de gezinnen in de Terugkeerwoningen.

De casemanager is in dienst van de DVZ en heeft als gevolg daarvan inzage in het gehele dossier van vreemdelingen en wordt rechtstreeks op de hoogte gesteld van beslissingen ten aanzien van het verblijf van een gezin. De casemanager treedt op als vertrouwenspersoon voor de gezinnen, is de contactpersoon tussen het gezin en de overheidsdiensten, en is de contactpersoon voor alle externe partners, zoals gemeentelijke diensten en scholen. De casemanagers hebben geen beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de asielprocedure van een asielzoeker.

Casemanagers begeleiden de gezinnen in de Terugkeerwoningen op verschillende manieren:

- *Aanvaarding terugkeer.* Casemanagers moeten het aanvaardingsproces omtrent terugkeer onder gezinnen vergemakkelijken.
- *Herstellen opgelopen 'schade' in eerdere fasen.* Casemanagers richten zich vaak eerst op het herstellen van eventuele emotionele of psychische schade die gezinnen in eerdere fasen hebben doorlopen. Zodra een gezin in een Terugkeerwoning terechtkomt, heeft het vaak al een heel traject achter de rug; het heeft bijvoorbeeld eerst al een periode in een open asielzoekerscentrum gezeten.
- *Verkennen van verblijfsopties.* Casemanagers verkennen samen met de gezinnen alle mogelijke verblijfsopties.
- *Doorverwijzen naar advocaat.* Indien er nog mogelijkheden voor verblijf bestaan, kan de casemanager het gezin in contact brengen met een advocaat.
- *Toelichten en duiden beslissingen overheid.* Casemanagers lichten beslissingen van overheidsdiensten over het verblijf van gezinnen toe.
- *Doorverwijzen naar zorgverlening.* Casemanagers verwijzen gezinsleden indien nodig door naar zorgverleners.
- *Bieden van praktische ondersteuning.* Casemanagers bieden de gezinnen praktische ondersteuning, bijvoorbeeld door treintickets voor hen te regelen. In zeer uitzonderlijke gevallen begeleiden zij het gezin tot in het land van herkomst.

⁷ De eigenlijke maximale duur is twee maanden; deze duur geldt ook bij gesloten centra. Een verlenging van twee maanden is echter mogelijk en met goedkeuring van de verantwoordelijke minister is nog een extra verlenging van één maand mogelijk.

- *Verslaglegging.* Casemanagers maken gedetailleerde verslagen over het verblijf van het gezin in de Terugkeerwoningen. Deze verslagen worden geraadpleegd door andere casemanagers en de verantwoordelijke managers.

Samenwerking

De casemanagers hebben te maken met verschillende partijen:

- *Huisarts.* Gezinsleden kunnen via de casemanagers een beroep doen op huisartsen die gevestigd zijn in de nabijheid van de Terugkeerwoning en permanent beschikbaar zijn. Bij aankomst en vertrek voeren zij een medisch onderzoek uit onder de gezinsleden.
- *Psycholoog.* Gezinsleden kunnen een beroep doen op een psycholoog in dienst van de DVZ of op eigen kosten zelf een psycholoog contacteren. Indien een gezin of de casemanager van mening is dat psychische hulpverlening noodzakelijk is, wordt er beroep gedaan op psychologen.
- *Scholen.* Minderjarigen kunnen lessen volgen op een school in de nabijheid.
- *Advocaten.* Het gezin kan een beroep doen op een pro-deo advocaat (indien zij geen eigen advocaat hebben).
- *Federale politie en medisch-psychologisch ondersteuningsteam op de luchthaven.*

Casemanagers hebben verder te maken met Fedasil: indien asielzoekersgezinnen met minderjarigen in België arriveren, komen zij allereerst terecht in een open asielzoekerscentrum van Fedasil. Daarnaast kunnen casemanagers te maken hebben met de *International Organization for Migration (IOM)* die (een deel van de) gezinnen in de Terugkeerwoningen kan ondersteunen bij hun daadwerkelijke terugkeer naar het land van herkomst.

Beroepsprofiel

De casemanagers die de gezinnen begeleiden zijn sociaal-begeleiders, juristen, psychologen en criminologen. Ze beschikken over empathisch vermogen en een goed inlevingsvermogen, kunnen zelfstandig werken en hebben goede sociale en communicatieve vaardigheden.

7.4 Uitvoering in de praktijk

Inhoud casemanagement

De ondersteuning van gezinnen door casemanagers, zoals beschreven in de vorige paragraaf, verloopt volgens geïnterviewden over het algemeen naar tevredenheid. Een vertegenwoordiger van Vluchtelingenwerk Vlaanderen geeft wel aan dat casemanagers klagen over het gegeven dat zij vaak veel tijd kwijt zijn aan het herstel van eventuele emotionele of psychische schade die gezinnen in eerdere fasen van hun verblijf in België hebben opgelopen. In dit

verband wordt dan ook aangegeven dat het casemanagement op een nogal laat tijdstip in het asielproces wordt aangeboden.

Doelgroep

Een geïnterviewde van DVZ geeft aan dat gezinnen die al lange tijd illegaal in België verblijven en gezinnen die al meerdere asielprocedures hebben doorlopen, de moeilijkste doelgroep vormen. Deze gezinnen proberen hun terugkeer naar het land van herkomst te vermijden, en werken daarom relatief slecht mee aan hun terugkeer. Deze geïnterviewde merkt verder op dat DVZ probeert om niet teveel gezinnen met dezelfde nationaliteit op één Terugkeerwoningen-locatie te plaatsen, omdat dit de werkzaamheden van casemanagers kan bemoeilijken. In het geval dat veel gezinnen met dezelfde nationaliteit op één locatie verblijven, kan het voorkomen dat zij bij elkaar te rade gaan over elkaars verblijfssituatie terwijl deze vaak niet vergelijkbaar zijn. Dit kan ertoe leiden dat gezinnen het idee krijgen dat hun asielprocedure anders of beter had moeten verlopen.

Caseload casemanager

De caseload van een casemanager bestaat volgens de geïnterviewden uit drie gezinnen; bij ziekte of verlof van andere casemanagers kan een casemanager tijdelijk met vier of vijf gezinnen te maken hebben. Volgens respondenten zorgt deze kleine caseload ervoor dat casemanagers erin slagen om alle taken naar behoren te verrichten en bovendien het vertrouwen van de gezinnen te winnen.

Samenwerking

Een geïnterviewde van DVZ geeft aan dat de casemanagers onderling regelmatig aan intervisie doen, waarbij zij hun ervaringen delen en casussen bespreken. Een vertegenwoordiger van Vluchtelingenwerk Vlaanderen noemt juist een gebrek aan intervisie tussen casemanagers.

De samenwerking tussen de casemanagers en DVZ verloopt volgens een geïnterviewde van deze dienst zeer goed. Er bestaat zeer nauw contact tussen beide partijen, en casemanagers krijgen goede ondersteuning vanuit de dienst en ontvangen heldere instructies ten aanzien van beslissingen over het verblijf van een gezin in een Terugkeewoning.

Ook de samenwerking tussen casemanagers en andere organisaties gaat volgens geïnterviewden goed. Wel merkt een respondent op dat het in sommige Belgische gemeenten aanvankelijk lastig was om met scholen samen te werken. Dat kwam doordat in sommige gevallen de Terugkeewoning ver van een school is gelegen, maar ook omdat de scholen het lastig vonden om continu kinderen voor een korte duur in te schrijven. De samenwerking met scholen verloopt inmiddels goed volgens respondenten.

Communicatie tussen casemanager en asielzoekers

Volgens de geïnterviewde van Vluchtelingenwerk Vlaanderen vormt de communicatie tussen casemanagers en gezinnen bij aankomst in een Terugkeewoning soms een probleem, omdat tolken niet altijd meteen beschikbaar zijn. Tot het moment dat de tolk er is, is er sprake van zeer gebrekkige communicatie en zitten gezinnen volgens deze respondent in onzekerheid; er bestaat dan een grotere kans dat een gezin in de illegaliteit verdwijnt. Een respondent van de DVZ geeft echter aan dat er (ook) gebruikgemaakt wordt van telefonische tolken, en dat dit in de praktijk goed verloopt. Bovendien beschikt DVZ over informatiebrochures in circa twintig verschillende talen waarin de procedure en regels omtrent het verblijf in een Terugkeewoning staan beschreven. Deze brochure wordt aan de gezinnen overhandigd bij aankomst in de Terugkeewoning.

Veiligheid casemanagers

Volgens een geïnterviewde van Vluchtelingenwerk Vlaanderen moet er meer aandacht worden besteed aan de veiligheid van de casemanagers. Er bestaan soms situaties waarbij gezinsleden agressief gedrag vertonen en een beroep gedaan wordt op de lokale politie.

Financiering

De financiering van de Terugkeewoningen levert volgens geïnterviewden geen problemen op. De woningen worden voor driekwart gefinancierd met gelden van het Europees Terugkeefonds; de rest wordt betaald door de Belgische overheid. In 2013 lag het totale budget voor de Terugkeewoningen volgens een medewerker van DVZ op circa 1 miljoen euro. De gemiddelde kosten bedragen momenteel 85 euro per dag/per bewoner; aangegeven wordt dat dit ongeveer de helft van de gemiddelde kostprijs per dag/per bewoner in detentiecentra is.

7.5 Resultaten en meerwaarde casemanagement

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, hebben de Terugkeewoningen als doel om (1) een humaan alternatief voor detentie te bieden aan uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarigen en (2) een duurzame terugkeer naar het land van herkomst te realiseren.

De eerste doelstelling wordt volgens geïnterviewden in de praktijk gerealiseerd. Dankzij de Terugkeewoningen kunnen gezinnen tot hun terugkeer naar het land van herkomst in een relatief normale omgeving wonen – met scholen en lokale winkels in de nabijheid – die rustgevend en weinig traumatiserend is en waar zij hun autonomie in zekere mate behouden. Sinds het bestaan van de Terugkeewoningen in 2008 tot maart 2014 verbleven in totaal 632 gezinnen en 1.224 minderjarigen in de woningen. Volgens een respondent van DVZ blijkt uit onderzoek dat gezinnen over het algemeen heel

tevreden zijn over hun verblijf in de Terugkeerwoningen en de begeleiding door casemanagers.

Het doel om een duurzame terugkeer naar het land van herkomst te realiseren, wordt volgens respondenten deels gerealiseerd. Hoewel een deel van de gezinnen duurzaam terugkeert, verdwijnt een deel in de illegaliteit. In 2014 keerde zeven procent van de gezinnen vrijwillig terug naar het land van herkomst en 25 procent gedwongen. Daarnaast verdween 41 procent van de gezinnen in de illegaliteit.⁸

In aanvulling op de genoemde resultaten wordt door geïnterviewden als additioneel effect genoemd dat de kosten van het verblijf van een gezin in een Terugkeerwoning veel lager zijn (ongeveer de helft) dan de kosten van het verblijf van een gezin in een gesloten centrum.

Geïnterviewden kunnen niet aangeven of het verblijf in de Terugkeerwoningen leidt tot een verhoogde bereidheid om terug te keren naar het land van herkomst na een negatief asielbesluit. Wel is volgens DVZ bij de Terugkeerwoningen minder sprake van gedwongen verwijderingen uit de woningen dan bij de gesloten centra. De bereidheid tot vrijwillige terugkeer is volgens DVZ laag onder gezinnen die al lange tijd illegaal op het grondgebied verblijven en die al meerdere procedures hebben doorlopen.

7.6 Werkzame bestanddelen

Ten aanzien van het model van casemanagement bij de Terugkeerwoningen is een aantal werkzame bestanddelen te benoemen. In de gesprekken met medewerkers van DVZ en Vluchtelingenwerk Vlaanderen komen de volgende werkzame bestanddelen naar voren:

- *Begeleiding gezinnen door één casemanager.* De begeleiding door één casemanager met een kleine caseload maakt dat de casemanager veel aandacht heeft voor een gezin. Hierdoor kan hij of zij als vertrouwenspersoon optreden en maatwerk bieden aan gezinnen.
- *Verkennen van verblijfsopties.* De vreemdelingen zijn volgens geïnterviewden sneller bereid om terug te keren naar het land van herkomst indien zij goed begeleid zijn bij het verkennen van alle mogelijke verblijfsopties.
- *Toelichten negatief asielbesluit.* Het is belangrijk dat de casemanager een negatief asielbesluit met de gezinnen doorloopt en hen duidelijk uitlegt om welke reden zij geen asiel krijgen. Gezinnen krijgen hierdoor meer begrip voor het genomen asielbesluit, en zijn sneller bereid om mee te werken aan hun terugkeer.

⁸ Deze gegevens hebben wij ontvangen van en vertegenwoordiger van DVZ. Buiten de gezinnen die zijn ondergedoken of zijn teruggekeerd, verkreeg 10 procent een vluchtelingenstatus en 12 procent werd om diverse redenen vrijgesteld, voornamelijk door uitspraken van de RVV (beroepsinstantie) en om medische redenen.

7.7 Conclusie

In 2006 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België veroordeeld vanwege de opsluiting van een minderjarige asielzoeker in een gesloten asielzoekerscentrum. Naar aanleiding hiervan heeft de Belgische overheid in 2008 Terugkeerwoningen gerealiseerd. Het casemanagement bij de Terugkeerwoningen richt zich op een specifieke doelgroep: uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarigen en (op een later moment) gezinnen die zonder toelatingsdocumenten zijn aangehouden aan de grens. Met de Terugkeerwoningen wordt slechts een kleine groep vreemdelingen bereikt, aangezien er momenteel 25 Terugkeerwoningen voor in totaal 125 personen bestaan. Gezinnen worden vanaf het moment van aankomst in een Terugkeewoning tot het moment van terugkeer ondersteund door een casemanager.

Met de Terugkeerwoningen wordt beoogd om (asielzoekers)gezinnen een humaan alternatief te bieden voor detentie. Dit doel wordt gerealiseerd: de Terugkeerwoningen bieden gezinnen de mogelijkheid om in afwachting van hun feitelijke terugkeer in een relatief normale omgeving te wonen. De Terugkeerwoningen hebben ook als doel om een duurzame terugkeer van de gezinnen naar het land van herkomst te realiseren. Deze doelstelling wordt slechts ten dele gerealiseerd, aangezien 41 procent van de gezinnen alsnog in de illegaliteit verdwijnt. Een bijkomend voordeel van de Terugkeerwoningen is dat de kosten van het verblijf van een gezin in een woning veel lager zijn dan de kosten van het verblijf van een gezin in gesloten detentiecentra.

In relatie tot de resultaten die het Belgische model heeft opgeleverd, kan een aantal succesvolle mechanismen worden geïdentificeerd. Zo zorgt de begeleiding door één casemanager met een kleine caseload ervoor dat deze veel aandacht heeft voor de belangen van de asielmigranten, goed in staat is om als vertrouwenspersoon op te treden en eveneens maatwerk kan bieden aan de betrokkenen. Andere werkzame bestanddelen zijn het verkennen van alle mogelijke verblijfsopties en het toelichten van het asielbesluit. Dit leidt volgens verschillende respondenten tot meer begrip voor en acceptatie van het genomen besluit, wat vervolgens kan resulteren in een verhoogde bereidheid om terug te keren naar het land van herkomst (bij een negatief besluit).

Het casemanagement bij de Terugkeerwoningen voldoet aan de meeste criteria van het toetsingskader (zie tabel 7.1). Zeker daar waar het gaat om het oog hebben voor de belangen van de asielmigranten, het opbouwen van een vertrouwensrelatie en het overleggen van relevante informatie scoort het Belgische model goed. Er is alleen geen sprake van een vroegtijdige inzet van het casemanagement: dit vindt namelijk pas plaats vanaf het moment dat de focus op terugkeer ligt. Hierdoor moeten casemanagers zich vaak ook richten op het herstellen van eventuele emotionele of psychische schade die gezinnen in eerder in België hebben opgelopen.

Tabel 7.1 Terugkeerwoningen en het toetsingskader

| Criteria | Score |
|--|--------------|
| Meervoudige partijdigheid | + |
| Liaisonfunctie | + |
| Spin in het web | + |
| Volledige en transparante informatie | + |
| Vroegtijdigheid | - |
| Vertrouwensrelatie | + |
| Aanspreken op verantwoordelijkheidsgevoel | + |
| Duidelijkheid over rollen en verwachtingen | + |

* Een + betekent dat het casemanagement in de onderzochte casus voldoet aan dit criterium van het toetsingskader. Een – betekent dat dit niet het geval is. Bij een +/- is het minder duidelijk of de onderzochte casus al dan niet voldoet aan het criterium.

8 CONCLUSIES

Het voorliggende onderzoek had als doel te inventariseren welke voor- en nadelen verbonden zijn aan de inzet van onafhankelijke casemanagers in de vreemdelingenketen, met de nadruk op het introduceren van casemanagement ten behoeve van asielzoekers. Casemanagement is in dit onderzoek opgevat als het bieden van onafhankelijke persoonlijke ondersteuning van asielmigranten, vanaf binnenkomst tot aan inburgering of eventuele terugkeer naar het land van herkomst, waarbij oog is voor zowel het belang van de overheid als het belang van de vreemdeling. Ook beoogde dit onderzoek in kaart te brengen wat de cruciale randvoorwaarden en werkwijzen zijn om casemanagement succesvol te maken. Succesvol wordt in dit onderzoek opgevat als zijnde bevorderlijk voor zowel de vreemdeling, de overheid of voor beide.

Bovenstaande onderzoeksvragen zijn beantwoord door een aantal voorbeelden van casemanagement in het buitenland te bestuderen. Om tot goede voorbeelden van casemanagement te komen, zijn drie stappen doorlopen. Allereerst is door middel van een desksearch gezocht naar uiteenlopende buitenlandse voorbeelden van casemanagement gericht op asielmigranten. Dit heeft geresulteerd in een groslijst van vijftien mogelijk geschikte casussen in Australië (vier projecten), België, Canada, Denemarken, Schotland (twee projecten), het Verenigd Koninkrijk (twee projecten), de Verenigde Staten, Zweden (twee projecten) en Zwitserland.

Hierop volgend zijn deze casussen beoordeeld op geschiktheid voor verdiepend onderzoek aan de hand van vijf criteria:

- *Doelgroep*: richt het casemanagementmodel zich op asielmigranten?
- *Fase*: betreft het casemanagement vanaf aankomst tot (eventuele) terugkeer?
- *Inhoud*: betreft het een model met persoonlijke ondersteuning/coaching van asielmigranten?
- *Beschikbaarheid data op basis van deskresearch*: kunnen we door middel van deskresearch genoeg informatie over de casus vinden?
- *Bereidheid tot medewerking*: zijn ten minste twee personen bereid mee te werken aan een telefonisch interview?

Op basis van deze criteria zijn uiteindelijk vijf nader te onderzoeken praktijkvoorbeelden van casemanagement geselecteerd ter beantwoording van de onderzoeksvragen. De nader onderzochte buitenlandse casussen zijn:

- *Asylum Seeker Assistance Scheme (ASAS)* en *Community Assistance Support (CAS)* in Australië;¹
- *Asylum Seeker Project* in Australië;
- *Migrationverket* in Zweden;

¹ Wij zien beide programma's als één casus, omdat zij ten aanzien van zowel de doelgroep als de gestelde doelen een hoge mate van overeenkomst tonen.

- *Key Worker Pilot* in het Verenigd Koninkrijk;
- *Terugkeerwoningen* in België.

Overigens betekent dit niet dat deze voorbeelden naadloos op de door ons opgestelde definitie van casemanagement aansluiten. Niettemin komen ze wel op belangrijke onderdelen overeen met de definitie en vormen ze daarmee nuttige casussen voor deze studie.

Vervolgens hebben we specifiek gekeken naar de mate waarin deze voorbeelden succesvol zijn. Hiervoor hebben we gebruikgemaakt van een vooraf opgesteld toetsingskader. Dit toetsingskader bevat een aantal criteria waarvan in de praktijk – zowel binnen de vreemdelingenketen als daarbuiten – is gebleken dat deze in belangrijke mate bijdragen aan een succesvolle werking van onafhankelijk casemanagement.

In de volgende paragraaf worden de onderzochte casussen beoordeeld aan de hand van dit toetsingskader (zie hoofdstuk 2). Hierna wordt ingegaan op de resultaten, evenals op de voordelen en nadelen van casemanagement. Hierbij zullen de onderliggende mechanismen betrokken worden waarvan is gebleken dat deze tot positieve resultaten leiden. Tot slot worden randvoorwaarden besproken waar onafhankelijk casemanagement aan moet voldoen om bevorderlijk geacht te worden voor zowel de overheid als vreemdeling.

8.1 Toetsing van casussen aan het toetsingskader

Op basis van bronnen met betrekking tot casemanagement in de vreemdelingenketen en andere sectoren is voorafgaande aan dit onderzoek een toetsingskader opgesteld ter beoordeling van de buitenlandse casussen (zie hoofdstuk 2). Bij het opstellen van dit kader is gebruikgemaakt van onderzoeken naar casemanagement in de vreemdelingenketen, de gezondheidszorg (jeugdzorg en verslavingszorg) en de aanpak van huiselijk geweld. Het toetsingskader bevat een groot aantal elementen waarvan in de praktijk is gebleken dat deze cruciaal zijn voor het succesvol functioneren van onafhankelijk casemanagement.

In tabel 8.1 is per casus aangegeven aan welke criteria volgens de respondenten voldaan wordt. Deze toetsing is in de slotparagrafen van de buitenlandse casussen uitgebreid besproken. Hier beperken we ons alleen tot de belangrijkste conclusies.

Slechts twee van de acht criteria zijn bij alle casussen van belang gebleken voor het welslagen van het casemanagement: zo vervult de casemanager in elke casus een centrale rol in de ondersteuning van asielzoekers ('spin in het web') en bieden casemanagers bij alle casussen volledige en transparante informatie aan asielzoekers over hun asielprocedure, het genomen asielbesluit en de beschikbare vormen van ondersteuning.

De overige criteria kwamen niet overal tot hun recht. Twee casussen bleken in mindere mate te voldoen aan meervoudige partijdigheid: de *Migrationsverket* in Zweden bleek vooral een instrument ten behoeve van een effectief asielbeleid, waarmee de aandacht voor de asielmigranten niet altijd op de eerste plaats kwam. In het Verenigd Koninkrijk bleek dit andersom; de casemanager handelt primair vanuit de belangen van de asielmigrant. Ook ten aanzien van de vroegtijdigheid zagen we dat dit niet bij elke casus een rol speelt: bij het ASAS-programma start casemanagement voor een deel van de deelnemers (de niet-kwetsbare asielzoekers) pas na zes maanden en bij de Terugkeerwoningen start casemanagement pas wanneer duidelijk is dat het verblijf is gericht op terugkeer. Tot slot staat het opbouwen van een vertrouwensrelatie minder centraal bij het Zweedse *Migrationsverket*.

Van enkele elementen is niet uit dit onderzoek gebleken of deze een rol spelen in de onderzochte buitenlandse casussen. Het gaat hier om meervoudige partijdigheid bij het Australische ASP-programma en de liaisonfunctie bij het Australische ASP-programma en het Zweedse *Migrationsverket*. Daarnaast is het niet duidelijk in hoeverre de casemanager in de *Key Worker Pilot* in staat is de asielmigrant aan te spreken op het verantwoordelijkheidsgevoel en duidelijkheid te scheppen over de rollen en verwachtingen: uit de gesprekken bleek namelijk dat asielmigranten zich nogal afhankelijk opstelden ten aanzien van de casemanager.

Tabel 8.1 Toetsing buitenlandse casussen

| | CAS/ ASAS | ASP | Migrations- verket | Key Worker Pilot | Terugkeer- woningen |
|--|--------------|-----|-----------------------|---------------------|------------------------|
| Meervoudige partijdigheid | + | +/- | - | - | + |
| Liaisonfunctie | + | +/- | + | + | + |
| Spin in het web | + | + | + | + | + |
| Volledige en transparante informatie | + | + | + | + | + |
| Vroegtijdigheid | +/- | + | + | + | - |
| Vertrouwensrelatie | + | + | - | + | + |
| Aanspreken op verantwoordelijkheidsgevoel | + | + | + | +/- | + |
| Duidelijkheid over rollen en verwachtingen | + | + | + | +/- | + |

Een + betekent dat het casemanagement in de onderzochte casus voldoet aan dit criterium van het toetsingskader.

Een – betekent dat dit niet het geval is. Bij een +/- is het minder duidelijk of de onderzochte casus al dan niet voldoet aan het criterium.

8.2 Resultaten die met casemanagement worden geboekt

De context waarbinnen casemanagement in verschillende landen wordt uitgevoerd, verschilt sterk. Zo is er differentiatie in beleidsambities (de doelen van de pilot), de fase waarin casemanagement wordt aangeboden (het gehele traject of alleen de fase van terugkeer) en de doelgroep (alle asielzoekers of alleen een bepaalde groep). Daarnaast worden programma's niet altijd uitgevoerd zoals bedoeld. Dit heeft in het bijzonder betrekking op een hogere caseload en langere wachttijden dan geanticipeerd was, waardoor de modellen in de praktijk nog wel eens onder druk komen te staan. Door deze verschillen in contextvariabelen en de praktische uitvoering zijn de opbrengsten van de onderzochte casussen niet direct met elkaar te vergelijken. Niettemin is het wel mogelijk om aan de hand van de onderzochte casussen onderliggende succesfactoren en hieruit voortkomende (dat wil zeggen: contextspecifieke) resultaten te identificeren.

8.2.1 Opbrengsten en voordelen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste voordelen zoals die in de onderzochte buitenlandse voorbeelden naar voren kwamen.

Tabel 8.2 Opbrengsten onderzochte casussen

| Resultaat | Voordeel voor wie? | Toelichting | Casussen |
|----------------------------|-------------------------|---|---|
| Verbetering leefsituatie | Vreemdeling | In de besproken casussen bevat casemanagement elementen van praktische ondersteuning en/of wordt aangeboden als alternatief voor detentie. Een resultaat is dan ook dat casemanagement leidt tot een verbetering van de leefsituatie van de betrokkenen. Asielmigranten kunnen zodoende eerder een 'normaal' leven leiden en hebben meer voorzieningen tot hun beschikking. | <ul style="list-style-type: none"> • CAS en ASAS • ASP • <i>Key Worker Pilot</i> • <i>Migrationsverket</i> • Terugkeerhuizen |
| Minder onzekerheid/stress | Vreemdeling | Casemanagement draagt bij tot het verkleinen van onzekerheid en stress bij asielmigranten. | <ul style="list-style-type: none"> • CAS en ASAS • ASP • <i>Key Worker Pilot</i> • Terugkeerhuizen |
| Zorgvuldige asielprocedure | Vreemdeling en overheid | Casemanagement leidt tot een zorgvuldigere procedure in het geval asielmigranten gericht geattendeerd worden op het verzamelen van informatie, benodigd bewijs en mogelijkheden voor hoger beroep. | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Key Worker Pilot</i> • <i>Migrationsverket</i> |

Vervolg tabel 8.3

| Resultaat | Voordeel voor wie? | Toelichting | Casussen |
|---|--------------------|---|--|
| Lagere kosten dan detentie | Overheid | Als casemanagement als alternatief voor detentie wordt ingezet, kan casemanagement leiden tot een verlaging van de overheidskosten doordat een dergelijk model goedkoper is gebleken dan detentie. | <ul style="list-style-type: none"> • CAS ASAS • ASP • Terugkeerhuizen |
| Mogelijk verhoogde bereidheid tot terugkeer | Overheid | Of casemanagement kan leiden tot een verhoogde bereidheid tot terugkeer is in dit onderzoek niet duidelijk geworden. De Zweedse en Belgische casus lijken erop te duiden dat dit wel zo is, terwijl de casussen van Australië en het Verenigd Koninkrijk dergelijke resultaten niet laten zien. | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Migrationsverket</i> • Terugkeerhuizen |

Zoals we zien, kunnen deze resultaten voordelig zijn voor de vreemdeling, de overheid of voor beide. Gebleken is dat er vooral voor asielmigranten grote voordelen van casemanagement te benoemen zijn: casemanagement vergroot voor hen de mogelijkheid een zo normaal mogelijk leven te leiden gedurende de onzekere periode van de asielaanvraag. Daarnaast zorgen praktische ondersteuning, toegankelijke informatie en het hebben van een vast aanspreekpunt ervoor dat de periode voor asielzoekers als minder stressvol en onzeker wordt ervaren.

In mindere mate zijn er voordelen voor de overheid te benoemen. Zo leidt casemanagement in Australië en België tot lagere overheidskosten: de persoonlijke ondersteuning van asielmigranten blijkt in deze landen een goedkoop alternatief voor detentie te zijn. Of casemanagement kan leiden tot een verhoogde bereidheid tot terugkeer is in dit onderzoek niet duidelijk geworden. De Zweedse en Belgische casus lijken erop te duiden dat dit wel zo is, terwijl de casussen van Australië en het Verenigd Koninkrijk dergelijke resultaten niet laten zien.

Tot slot heeft een zorgvuldige uitvoering van de asielprocedure voordelen voor zowel de vreemdeling als de overheid. Voor de vreemdeling is dit van wezenlijk belang om het gevoel te krijgen dat zijn of haar belangen op een zorgvuldige manier zijn beoordeeld en vanuit het perspectief van de overheid is dit een belangrijk uitgangspunt van het gevoerde beleid.

8.2.2 Mogelijke nadelen

Naast boven benoemde voordelen zijn er ook nadelen van casemanagement te benoemen die behaalde resultaten onder druk zetten. Op basis van dit onderzoek zijn twee mogelijke nadelen geïdentificeerd:

Tabel 8.3 Opbrengsten onderzochte casussen

| Resultaat | Nadeel voor wie? | Toelichting | Casussen |
|--------------------------------------|-------------------------|--|---|
| Oriëntatie op het land van vestiging | Vreemdeling en overheid | Verblijf in de samenleving, als alternatief voor detentie, kan leiden tot gewenning en mogelijk ook tot verwachtingen ten aanzien van toekomstig verblijf. Deze gewenning kan haaks staan op de uiteindelijk beslissing van de overheid. | <ul style="list-style-type: none"> • CAS en ASAS • ASP |
| Afhankelijke positie | Vreemdeling en overheid | Wanneer er sprake is van intensief contact en de casemanager zich ook bezighoudt met het dagelijkse leven van zijn of haar cliënt, bestaat het risico dat de asielmigrant zich juist minder zelfstandig opstelt. | <ul style="list-style-type: none"> • CAS en ASAS • ASP • <i>Key Worker Pilot</i> |

Het bovenstaande schema laat zien dat er ook nadelen van casemanagement te benoemen zijn. Het intensieve contact dat uit casemanagement voortkomt, kan ertoe leiden dat de asielmigrant zich onwillekeurig oriënteert op het land van verblijf. Deze oriëntatie kan haaks staan op de uiteindelijke beslissing door de overheid. Dit argument werd met name in Australië opgevoerd. Tot slot kan een hoge betrokkenheid van de casemanager ertoe leiden dat de vreemdeling zich afhankelijk gaat opstellen en minder actief meewerkt aan wat er van hem of haar verwacht wordt.

8.2.3 Werkzame elementen

Ondanks de variatie in contextfactoren en resultaten zijn er op basis van de bestudeerde casussen onderliggende mechanismen te benoemen die bijdragen aan het succes van een casemanagementmodel. Deze elementen dragen ertoe bij dat de resultaten zoals in het bovenstaande verwoord ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. De buitenlandse ervaringen maken duidelijk dat de meerwaarde van casemanagement in het bijzonder kan worden toegeschreven aan de onderstaande mechanismen:

- *Vertrouwensband*. Door het opbouwen van een vertrouwensband kunnen asielzoekers zich meer openstellen om ervaren problemen met de casemanager te delen (Australië, België, Verenigd Koninkrijk).
- *Inzicht in mogelijke verblijfsopties*. Een casemanager kan de asielmigrant inzicht bieden in alle mogelijke verblijfsopties. Wanneer er een negatieve asielbeslissing is genomen, kan de casemanager ook informatie bieden

over mogelijke consequenties van de keuze al dan niet vrijwillig uit het land te vertrekken (Australië, België, Verenigd Koninkrijk, Zweden).

- *Serius genomen worden.* Asielmigranten voelen zich door casemanagement meer serieus genomen. Dit is mede vanwege de aandacht voor de precieze noden en (zorg)behoeften van asielzoekers (Australië, België, Verenigd Koninkrijk, Zweden).
- *Begrip voor overheidsbeslissingen.* Doordat een casemanager de overheidsbeslissingen nader toelicht en samen met de asielmigrant bespreekt, ontstaat er meer begrip voor deze beslissing (België, Zweden, Verenigd Koninkrijk).
- *Gevoel van 'empowerment'.* Casemanagement kan het gevoel van 'empowerment' bevorderen en de veerkracht onder asielmigranten vergroten. Dit wordt bewerkstelligd door asielmigranten te wijzen op implicaties van besluiten en door een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid (Verenigd Koninkrijk en Zweden).

8.3 Cruciale randvoorwaarden voor succesvol casemanagement

Aan de hand van de bestudeerde casussen hebben we een aantal elementen genoemd die maken dat casemanagement tot positieve uitkomsten kan leiden. Tegelijkertijd is het tot zijn recht komen van deze elementen afhankelijk gebleken van een aantal randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op zowel de wijze waarop de programma's worden uitgevoerd als op enkele externe factoren. Op basis van de bestudeerde casussen zijn de volgende randvoorwaarden te benoemen:

- Beperkte caseload

Wanneer het aantal casemanagers geen gelijke tred houdt met een sterk verhoogde instroom van asielmigranten, komt de persoonlijke aandacht voor cliënten onder druk te staan. Casemanagers kunnen dan niet langer de noodzakelijk ondersteuning op het juiste moment bieden, hetgeen de zorgvuldigheid van de asielprocedure kan schaden. Aandacht voor een beperkte caseload is dan ook geboden.

- Deskundigheid casemanagers

Casemanagers worden geacht over een groot aantal cognitieve en sociale vaardigheden te bezitten. De ondersteuning betreft namelijk verschillende dimensies van de asielproblematiek. Als de casemanager zowel op het niveau van ondersteuning, informeren als verwijzen een effectieve rol wil spelen, wordt het hebben van een goede opleiding, voldoende ervaring en een hoge mate van ondernemingszin van cruciaal belang geacht.

- Balans tussen betrokkenheid en professionele distantie van casemanager
Een cruciale factor ten aanzien van het succesvol functioneren van de casemanager is zijn of haar vertrouwensrelatie met de cliënt. Tegelijkertijd kan

een te hechte relatie met de vreemdeling en/of een te grote betrokkenheid ertoe leiden dat er verkeerde verwachtingen worden gewekt of dat de vreemdeling te zeer afhankelijk van de casemanager wordt. Inspelen op de eigen verantwoordelijkheid en het eigen initiatief blijft belangrijk. Een belangrijke vaardigheid van de casemanager is dan ook een balans te vinden tussen betrokkenheid en professionele distantie ten aanzien van de asielmigrant.

- Geen betrokkenheid bij het asielbesluit

De casemanager moet op geen enkele manier betrokken zijn bij de besluitvorming over de verblijfsstatus van de asielzoekers. Dit zou zijn onafhankelijkheid aantasten en daarmee de vertrouwensband met de vreemdeling aan wie ondersteuning wordt verleend. Verduidelijking over de liaisonfunctie van de casemanager is op voorhand geboden.

- Uitvoering op afstand

Duidelijk moet zijn dat de casemanager met respect voor genomen overheidsbesluiten alles moet doen in het belang van de vreemdeling. Dit kan alleen op basis van vertrouwen. In concreto impliceert dit dat de casemanager geen vertrouwelijke informatie met anderen deelt en geen relevante gegevens achterhoudt. Uitvoering op afstand van de overheid biedt hiervoor de beste garantie.

- Casemanagement gedurende het gehele traject

Een late inzet van casemanagement leert dat vreemdelingen met emotionele en/of psychische problemen kunnen kampen, die niet tijdig worden gesignaleerd. In deze situaties geven casemanagers aan dat zij veel tijd kwijt zijn om alsnog de juiste ondersteuning te bieden. Daarnaast is het moeilijker een vertrouwensband op te bouwen wanneer casemanagement alleen tijdens het proces van terugkeer wordt ingezet. Vroegtijdige inzet maakt snelle en adequate hulpverlening mogelijk.

- Afstemmen taken en verantwoordelijkheden

Casemanagers hebben te maken met het afstemmen van taken en verantwoordelijkheden, zowel binnen de organisatie die hiervoor verantwoordelijk is als met andere (externe) partijen. Duidelijkheid over de bevoegdheden en taken draagt bij aan een vergroting van het draagvlak voor de inzet van de casemanager. Ook is dit van belang om te voorkomen dat asielmigranten tegengestelde signalen ontvangen.

Van bovenstaande randvoorwaarden menen wij dat deze nadrukkelijk aandacht verdienen in het geval de Nederlandse overheid besluit over te gaan tot het implementeren van een vorm van onafhankelijk casemanagement in de vreemdelingenketen.

Itemlijst interviews

1. Achtergrond respondent

- Wat is uw persoonlijke betrokkenheid bij het casemanagement in uw land?
- Bij welke organisatie bent u werkzaam?
- Hoeveel jaar heeft u uw huidige functie?
- Welke opleiding heeft u genoten ten behoeve van deze functie?

2. Organisatie casemanagement

- Waarom, wanneer en door wie is casemanagement ingevoerd in uw land?
- Wat verstaat u onder 'casemanagement' en 'vreemdelingenketen'?
- Welke belangen bestonden er ten aanzien van (de invoering) van het casemanagement (maatschappelijke of organisatiebelangen, belangen van vreemdeling, belangen vanuit financiers et cetera)?
- Welk(e) doel(en) is/zijn gesteld aan het casemanagement?
- Wie voert het casemanagement uit?
- Hoeveel casemanagers zijn er in totaal?
- Waar zijn de casemanagers fysiek geplaatst?
- Is de overheid betrokken bij het casemanagement?
- Wie koppelt een vreemdeling aan een casemanager en hoe/wanneer gebeurt dat (binnenkomst, na aanmelding, in opvang, et cetera)?
- Aan wie leggen casemanagers verantwoording af en hoe doen zij dat?
- Hoe wordt ermee omgegaan als een vreemdeling naar een andere regio gaat/wordt verplaatst of als een casemanager vertrekt/tijdelijk uitvalt?

3. Doelgroep casemanagement

- Op welke doelgroep(en) richt het casemanagement zich? Wie bepaalt dat?
- Welke selectiecriteria worden gehanteerd?

4. Fase casemanagement

- Vanaf welk moment vindt casemanagement plaats?
- Tot welk moment vindt casemanagement plaats?
- Waarom richt het casemanagement zich juist op deze fase?

5. Inhoud casemanagement

- Welke rol, taken en formele bevoegdheden heeft een casemanager?
- Op welke leefgebieden van vreemdelingen richten casemanagers zich?
- Wat zijn de belangrijkste competenties en achtergrondkenmerken van een casemanager?
- Welke taken worden expliciet niet door een casemanager uitgevoerd?
- Wat is de caseload van een casemanager? Waar hangt dit vanaf?

- Welke invloed heeft de vreemdeling/doelgroep op de inrichting/uitvoering van het casemanagement c.q. op de contacten met de casemanager?
- Hoe wordt 'meervoudige partijdigheid' binnen het casemanagement bewaakt?
- Welke actoren zijn naast de casemanager nog meer aanwezig in het speelveld (bijv. advocaat, overheidsfunctionaris van immigratiedienst et cetera) en hoe verhoudt de rol van de casemanager zich tot hen? Is er sprake van samenwerking met deze andere partijen?
- Is er sprake van informatieoverdracht van en aan de casemanager (bijv. vanuit de overheid, als een asielzoeker binnenkomt)? Zo ja, hoe is dit vormgegeven en welke voorwaarden zijn hieraan gesteld?

6. Financiering casemanagement

- Hoe en door wie wordt het casemanagement gefinancierd?
- Is er sprake van een financiële verdeelsleutel?
- Moet een vreemdeling ook een eigen bijdrage leveren?
- Wat zijn de totale kosten van het casemanagement?

7. Werking casemanagement

- Wat gaat goed en minder goed bij de volgende aspecten:
 - organisatie;
 - doelgroep(en);
 - fase;
 - inhoud;
 - financiering;
 - achtergrond/competenties casemanagers;
 - interactie/samenwerking/informatieoverdracht met andere actoren uit het speelveld.

8. Effectiviteit casemanagement

- Zijn de vooraf gestelde doelen gerealiseerd? Zo nee, waarom niet?
- Hoe wordt het casemanagement ervaren door:
 - vreemdelingen;
 - betrokken organisaties;
 - eventueel andere partijen die acteren binnen het speelveld (bijv. advocaten, overheidsfunctionaris van vreemdelingendienst et cetera)?
- Wat zijn voor- en nadelen van het casemanagement ten aanzien van de:
 - efficiëntieprocedure;
 - kosten;
 - vrijwillig vertrek;
 - integratie;
 - liaisonfunctie;
 - overige terreinen.
- Heeft het casemanagement geleid tot onbedoelde positieve of negatieve neveneffecten? Zo ja, welke?

- Wat zijn succesfactoren ten aanzien van de organisatie en uitvoering van het casemanagement?
- Wat zijn faalfactoren ten aanzien van de organisatie en uitvoering van het casemanagement?

9. Monitoring casemanagement

- Op welke wijze en door wie wordt het casemanagement gemonitord en geëvalueerd?
- Wat zijn daarvan de belangrijkste uitkomsten?

10. Tot slot

- In Nederland wordt onderzoek gedaan naar de invoering van casemanagement in de vreemdelingenketen. Wat is uw belangrijkste advies?

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl