

Visie op terugkeer



*"De vrijheid om keuzes te maken is het onvervreemdbare
recht van de vluchteling zelf."*

Van Heuven Goedhart, Nobelprijs speech 1955

Visie op terugkeer



Inhoud

Inleiding	5
1 Context	11
1.1 Juridisch kader	11
Internationale verdragen	11
Europees recht	11
Nationaal recht	12
Conclusie	13
1.2 Beleid en praktijk	13
De overheid: visie op terugkeer	13
Zelfstandige terugkeer in de praktijk	14
Gedwongen terugkeer in de praktijk	15
Kenmerken	15
1.3 Trends en ontwikkelingen	16
1.4 Onderzoek	18
2 Visie op terugkeer	23
2.1 Onze principes	23
2.2 Terugkeer: randvoorwaarden	26
2.3 Onze inzet	28
Uitgangspunten	28
Werkwijze	29

Inleiding

De missie van VluchtelingenWerk Nederland luidt als volgt:

‘VluchtelingenWerk Nederland is een onafhankelijke, breed samengestelde professionele organisatie die zich op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en met vele vrijwilligers inzet voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie in Nederland.’

De missie gaat uit van bescherming; terugkeer komt niet aan de orde. Maar wat als na een zorgvuldige procedure beslist wordt dat bescherming niet, of niet meer nodig is? Met andere woorden: als de asielzoeker uiteindelijk geen verblijfsvergunning krijgt of als de verblijfsvergunning weer wordt ingetrokken?





Nader Omar (37) en zijn gezin zijn na jaren zwerven door Europa terug in Koerdistan.

Wij vinden dat mensen in dat geval de gelegenheid moeten krijgen zelfstandig, veilig en waardig te vertrekken en dat zij daarbij de nodige ondersteuning moeten krijgen. Van intrekking van een verblijfsvergunning mag alleen sprake zijn als de situatie in het land van herkomst ingrijpend en duurzaam is verbeterd. En vooraf moet duidelijk zijn dat het land van herkomst bereid en in staat is de asielzoeker weer op te nemen.¹

Wat hebben asielzoekers nodig om een beslissing te kunnen nemen over zelfstandige terugkeer? Het is van groot belang dat hij (of zij uiteraard) tijdens het hele verblijf in Nederland een actief bestaan kan leiden, waarin hij zich kan ontwikkelen en zich kan richten op de toekomst – in Nederland of elders. Verder moet de asielzoeker goede informatie hebben om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen, en die informatie moet zijn afgestemd op zijn unieke situatie. Daarin is voor ons een belangrijke rol weggelegd. Ten slotte: nadenken over toekomstperspectieven en werken aan terugkeer is niet mogelijk vanaf de straat, daarvoor is een dak boven het hoofd noodzakelijk.

Maar dat dak boven het hoofd mag geen gevangenis zijn. Wij vinden dat detentie van (uitgeprocedeerde) asielzoekers alleen in uiterste gevallen mag worden toegepast. Daarbij moet de overheid de waarborgen toepassen die in internationale en Europese wetgeving is neergelegd: de overheid moet redenen aanvoeren waarom in dat individuele geval detentie nodig is; een rechter moet het besluit toetsen; de detentie moet onder humane omstandigheden plaatsvinden.

Dit is de kern van onze visie op terugkeer. In dit document werken wij deze visie uit. Het maakt deel uit van een serie visiedocumenten van VluchtelingenWerk Nederland.

Verbinding missie met uitvoering

'Terugkeer' is een beladen onderwerp. Voor asielzoekers – zij hoopten hier immers bescherming te vinden. Voor de overheid – beleid dat op papier redelijk en sluitend oogt, stuit in de praktijk op problemen en onmogelijkheden. Voor de samenleving – aan de ene kant de roep om strenge regels, aan de andere kant de emoties als het blijkt te gaan om mensen wier lot men zich aantrekt.

Ook voor VluchtelingenWerk Nederland is terugkeer beladen en ingewikkeld. Onze missie is gericht op bescherming, maar terugkeer is soms wel de (harde) realiteit voor mensen met en voor wie wij werken. Die mensen laten wij niet in de steek. Hoe geven we daaraan vorm, in de geest van onze missie?

¹ VluchtelingenWerk Nederland, De Visie van VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam januari 2013, p. 9.

Deze visie op terugkeer biedt context, uitgangspunten en handvatten voor de vereniging en haar medewerkers bij het maken van (operationele) keuzes met betrekking tot terugkeer. In dit document leggen we die keuzes dus niet in concreto vast. De terugkeervisie die in dit document is neergelegd, geeft houvast en richting aan medewerkers en vrijwilligers die in de dagelijkse praktijk geconfronteerd worden met de vragen: wat doen we wel? Wat doen we niet? En waarom?

Terminologie

- **Asielzoeker, uitgeprocedeerde, vluchteling**
Deze visie gaat over de terugkeer van asielzoekers die (bijna) zijn uitgeprocedeed en dan geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) hebben. We noemen deze groep in dit document asielzoekers.² Waar het nodig is om onderscheid te maken tussen asielzoekers die nog in procedure zijn, uitgeprocedeerde asielzoekers en vluchtelingen (met verblijfsstatus), wordt dit expliciet vermeld.
- **Zelfstandige terugkeer**
We spreken van zelfstandige terugkeer als de asielzoeker besloten heeft aan terugkeer mee te werken. We hebben bewust niet gekozen voor de term 'vrijwillige' terugkeer, omdat het kan zijn dat de asielzoeker zich door de omstandigheden of door druk van buitenaf gedwongen voelt zo'n beslissing te nemen.
- **Gedwongen terugkeer**
Met gedwongen terugkeer wordt de situatie bedoeld waarin de overheid een asielzoeker uitzet naar het land van herkomst zonder diens medewerking en met gebruikmaking van dwangmiddelen, zoals bijvoorbeeld detentie voorafgaand aan de uitzetting zelf.

² Dit is niet altijd juridisch correct, er is echter voor gekozen met het oog op de leesbaarheid.

Opbouw

Dit document is als volgt opgebouwd:
Hoofdstuk 1 gaat over de context die van invloed is op de terugkeer van asielzoekers: de toepasselijke wet- en regelgeving, de visie van de overheid en het terugkeerbeleid in de praktijk. Ook geven we een kort overzicht van trends, ontwikkelingen en onderzoek op het gebied van terugkeer.
Na de beschrijving van de omgevingsfactoren behandelen we in Hoofdstuk 2 onze visie op terugkeer, onze inzet en onze werkwijze.





Ahmed Mustafa Ahmed (28) is teruggekeerd naar Noord-Irak. Hij werkt nu in de kledingwinkel van zijn broer.

1 Context

1.1 Juridisch kader

In deze paragraaf schetsen we kort het juridisch kader waarbinnen terugkeer plaatsvindt, zowel internationaal, Europees als nationaal.

Internationale verdragen

Iedereen heeft het recht zijn land te verlaten én om er terug te keren. Dat zegt artikel 13, paragraaf 2, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Dit betekent dat staten verplicht zijn hun burgers na een tijd van afwezigheid opnieuw toe te laten tot hun grondgebied.

Geen enkele staat mag een vluchteling terugsturen naar een land of gebied waar hij gevaar loopt. Dat bepaalt artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag. Deze regel wordt ook wel het 'non-refoulementbeginsel' genoemd.

Hoewel het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) geen specifieke artikelen kent die gewijd zijn aan terugkeer, formuleert het verdrag wel fundamentele rechten die daarop van toepassing zijn. Artikel 2 EVRM gaat over het recht op leven, artikel 3 EVRM betreft het verbod op foltering en artikel 8 EVRM beschrijft het recht op familie- en gezinsleven.

En dan is er nog het UNHCR Handbook on Voluntary Repatriation. Dit handboek is niet juridisch bindend, maar het geeft uitleg aan hiervoor genoemde artikelen en vertaalt ze naar praktische richtlijnen voor vrijwillige terugkeer.

Europees recht

Binnen de Europese Unie geldt de Terugkeer-richtlijn die lidstaten voorschrijft hoe zij moeten omgaan met terugkeer. Bij de uitvoering van hun terugkeerbeleid moeten lidstaten vluchtelingen beschermen en de mensenrechten eerbiedigen. Ook moeten zij rekening houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de asielzoeker. Zo hoeft een zieke asielzoeker niet terug te keren naar zijn land van herkomst als daar geen adequate medische behandeling beschikbaar is. De richtlijn spreekt van een 'humane, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, wijze van terugzenden', en bepaalt dat vrijwillige terugkeer de voorkeur heeft boven gedwongen terugkeer. De asielzoeker moet een termijn krijgen voor vrijwillige terugkeer. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is op de richtlijn van toepassing. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de overheid geen persoonsgegevens van de asielzoeker aan de autoriteiten van het land van herkomst mag verstrekken.

Terugkeerbesluit en inreisverbod

De Terugkeerrichtlijn verplicht lidstaten om een terugkeerbesluit en, in bepaalde gevallen, een inreisverbod aan vreemdelingen op te leggen. Doel is het stimuleren van terugkeer en het voorkomen dat zij opnieuw het land binnenkomen. Het is ook bedoeld als straf voor illegaal verblijf. Het terugkeerbesluit wordt genomen als een vreemdeling illegaal op het grondgebied verblijft. De overheid kan de vreemdeling dan detineren en uitzetten, maar in de meeste gevallen krijgt hij eerst een termijn voor vrijwillig vertrek, variërend van zeven tot dertig dagen.

De duur van het inreisverbod wordt bepaald door individuele omstandigheden. Uitzonderingen daargelaten mag het inreisverbod niet langer dan vijf jaar gelden. Alleen als er een risico op onderduiken bestaat of de vreemdeling zijn terugkeer ontwijkt of belemmert, mag hij worden gedetineerd. Detentie moet een ultimatum remedium zijn. Er moet in detentie rekening worden gehouden met de situatie van kwetsbare personen, en bewaring van onbegeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen vindt slechts in laatste instantie plaats en voor een zo kort mogelijke periode. Het belang van het kind moet daarbij voorop staan.

Naast de Terugkeerrichtlijn bevat ook de Opvangrichtlijn een aantal regels over terugkeer en detentie. Daarin staan vooral waarborgen voor mensen met een terugkeerverplichting die (opnieuw) asiel willen aanvragen.

Nationaal recht

Eerder genoemde internationale en Europese beginselen en regels zijn in Nederland van toepassing. Een aantal artikelen is in nationale wetgeving nader uitgewerkt.

In Nederland geldt een inreisverbod in beginsel voor twee jaar, maar in bijzondere gevallen kan het oplopen tot tien jaar (artikel 6.5a Vreemdelingenbesluit). Een asielzoeker heeft recht op een vrijwillige vertrektermijn van vier weken, maar deze periode kan worden verlengd, verkort of op nul dagen worden gesteld (artikel 62 Vw 2000).

Gedurende de vrijwillige vertrektermijn heeft de vreemdeling recht op opvang op grond van art. 5 Rva 2000 (Regeling verstrekking asielzoekers). De vrijwillige vertrektermijn kan maximaal worden verlengd tot twaalf weken, mits de asielzoeker meewerkt aan terugkeer. Gedurende die periode bestaat er recht op opvang in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) op grond van artikel 56 Vw 2000 (Vreemdelingenwet).

Alvorens een asielzoeker daadwerkelijk (gedwongen) terugkeert naar zijn land van herkomst, wordt onder meer getoetst of hij door de uitzetting in strijd met wet- en regelgeving gescheiden wordt van gezinsleden, of de asielzoeker gelet op zijn medische toestand kan worden uitgezet, en of sprake is van een onbegeleide minderjarige.



Conclusie

Er bestaan weinig juridische bepalingen die specifiek betrekking hebben op materiële waarborgen bij terugkeer. Niettemin zijn er fundamentele algemene waarborgen van toepassing op asielzoekers die terugkeren naar hun land van herkomst. De belangrijkste waarborgen voor asielzoekers in Nederland zijn:

- het beginsel van non-refoulement (geen uitzetting als in het land van herkomst gevaar dreigt);
- het vereiste dat terugzending humaan moet zijn en dat de grondrechten moeten worden gerespecteerd.

Daarnaast is van belang dat de asielzoeker de gelegenheid krijgt om vrijwillig terug te keren.

1.2 Beleid en praktijk

De overheid: visie op terugkeer

Wie niet (langer) in Nederland mag blijven, is hier illegaal en moet het land verlaten. Dat is de visie van de overheid, en die geldt ook voor uitgeprocedeerde asielzoekers. De verantwoordelijkheid voor het vertrek ligt bij de asielzoeker zelf. Als iemand Nederland niet zelfstandig verlaat, wordt hij gedwongen terug te keren naar zijn land van herkomst of een derde land.

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft de taak het terugkeerbeleid van de overheid uit te voeren. Dat gaat 'van drang naar dwang': men zet eerst in op zelfstandig vertrek, eventueel met ondersteuning.

Als dit niet lukt en degene die moet vertrekken aanvaardt geen hulp van DT&V of andere organisaties, dan kan hij worden gedwongen tot vertrek. Hij kan ook worden vastgezet in afwachting van uitzetting (vreemdelingen-detentie).³

De Inspectie Veiligheid en Justitie is belast met het toezicht op uitzettingen door de overheid.⁴

Zelfstandige terugkeer in de praktijk

Vertrektermijn

Als een asielzoeker definitief te horen heeft gekregen dat hij geen recht (meer) heeft op een verblijfsvergunning, krijgt hij 28 dagen om te vertrekken. Tijdens deze termijn heeft hij nog recht op opvang in een asielzoekerscentrum. Heeft de asielzoeker meer tijd nodig om de terugkeer te realiseren, bijvoorbeeld om reispapieren te verkrijgen, dan kan de opvang worden verlengd tot twaalf weken. Hij krijgt dan sobere opvang in een vrijheidsbeperkende locatie.

Gezinslocaties

Gezinnen met kinderen die niet binnen 28 dagen hebben kunnen of willen terugkeren, gaan sinds 2011 naar gezinslocaties. Net als bij de vrijheidsbeperkende locaties worden de asielzoekersgezinnen geacht daar zelfstandig aan hun vertrek te werken. Het recht op onderdak eindigt pas bij vertrek uit Nederland, of als het jongste kind in het gezin achttien jaar is geworden. Dit betekent dat gezinnen vaak langdurig in een gezinslocatie verblijven.

Ondersteuning bij terugkeer

Bij zelfstandig vertrek kan de asielzoeker assistentie krijgen van de overheid. In de eerste plaats is er het programma Return and Emigration of Aliens from the Netherlands, uitgevoerd door de International Organization for Migration (IOM). Afhankelijk van de situatie biedt dit programma financiële en praktische ondersteuning. Ten tweede kan de asielzoeker bij zelfstandig vertrek financiële hulp krijgen op grond van de Herintegratie Regeling Terugkeer. Naast deze regelingen kan de asielzoeker gebruik maken van de algemene diensten van IOM en terugkeerprojecten van NGO's. Deze projecten worden vaak (deels) door de overheid gefinancierd. De Dienst Terugkeer & Vertrek kan helpen bij het aanvragen van de juiste papieren bij de vertegenwoordiging van het land van bestemming. De asielzoeker moet echter kunnen aantonen dat hij eerst zelf heeft geprobeerd de reisdocumenten te krijgen.

Gedwongen terugkeer in de praktijk

Als de asielzoeker, om wat voor reden dan ook, niet zelfstandig vertrekt, kan hij door de overheid worden gedwongen terug te keren. Uitzettingen vinden meestal plaats per reguliere lijnvlucht, maar er worden ook speciale overheidsvluchten ingezet voor een grotere groep mensen van een bepaalde nationaliteit. Verschillende Europese landen werken hierin ook samen, waarbij de coördinatie ligt bij het EU grensagentschap Frontex.

Controles vooraf

Voordat een asielzoeker daadwerkelijk op het vliegtuig wordt gezet, voert DT&V nog een aantal laatste controles uit. De dienst kijkt of iemand medisch gezien kan reizen en of er aanvullende (medische) begeleiding nodig is (medicatie). De reisdocumenten, bagage en andere bezittingen worden gecontroleerd. Ook controleert DT&V of gezinnen niet gescheiden worden uitgezet. Tot slot moet DT&V vlak voor het vertrek nagaan bij de IND of de asielzoeker nog altijd het land moet verlaten, of dat er iets is gewijzigd in de verblijfsstatus. De meeste asielzoekers worden tijdens de vlucht niet begeleid. In bijzondere gevallen, zoals bij onbegeleide minderjarigen of mensen met een medisch probleem, gaat er iemand mee. Zijn er aanwijzingen dat de asielzoeker zich fysiek zal verzetten tegen de uitzetting, dan wordt een escort van de marechaussee tijdens de reis ingezet.

Vrijheidsontneming

De overheid kan de asielzoeker in bewaring nemen als de vrees bestaat dat hij zich aan toezicht zal onttrekken of de voorbereiding van de uitzetting zal belemmeren. Er moet dan wel zicht zijn op uitzetting binnen een redelijke termijn. Gezinnen met kinderen en onbegeleide minderjarigen kunnen sinds oktober 2014 niet meer in 'gewone' vreemdelingendetentie worden geplaatst. Zij kunnen maximaal twee weken op een alternatieve locatie worden geplaatst als de uitzetting naar verwachting binnen die twee weken zal plaatsvinden.

Kenmerken

Het terugkeerbeleid van de overheid heeft de volgende kenmerken:

- De overheid beschouwt de terugkeer naar het land van herkomst (of een derde land) na afwijzing van de asielaanvraag als de eigen verantwoordelijkheid van de asielzoeker. Zelfstandige terugkeer is dan ook het uitgangspunt.
- Wel ziet de overheid een grote taak voor zichzelf in het stimuleren en ondersteunen van terugkeer. De Dienst Terugkeer & Vertrek is daar speciaal voor ingesteld.
- De stappen gaan 'van drang tot dwang'. Voortzetting van verblijf wordt ontmoedigd door een steeds lager voorzieningenniveau, vrijheidsbeperking, detentie of door het recht op opvang te beëindigen. Vertrek wordt uiteindelijk, zo mogelijk, afgedwongen door uitzetting.

3 Zie voor de missie van DT&V: www.dienstterugkeerenvertrek.nl/organisatie/missie.

4 Tot 1 januari 2014 was de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) belast met de monitoring van uitzettingen door de overheid. Monitoring vindt (incidenteel) plaats, tot aan de overdracht van de asielzoeker aan de autoriteiten in het land van herkomst. De CITT rapporteerde haar bevindingen over individuele uitzettingen aan de betrokken bewindspersoon. De rapportages werden niet openbaar gemaakt, ook niet geanonimiseerd.



De medewerking van de asielzoeker aan zijn terugkeer en de medewerking van het land van herkomst aan de afgifte van documenten en terugname van de eigen onderdanen, ziet de overheid als belangrijke succesfactoren voor een effectief terugkeerbeleid.

In de visie van VluchtelingenWerk is een belangrijke factor ook de wijze waarop de overheid de asielzoeker tegemoet treedt in het terugkeerproces. Dwangmiddelen moeten niet alleen op papier, maar ook in de praktijk als ultimum remedium worden toegepast op een wijze die voldoet aan (internationale) mensenrechten. Ook de erkenning dat een verandering van 'mindset' niet afdwingbaar is, is cruciaal.

In hoofdstuk 2 komen we hierop terug.

1.3 Trends en ontwikkelingen

Uit de (maatschappelijke) ontwikkelingen rond terugkeer is een aantal trends te identificeren die van belang zijn voor onze visie op terugkeer.

Terugkeer eerder besproken

DT&V voert gesprekken met de asielzoeker over terugkeer vanaf het moment dat de IND de asielaanvraag heeft afgewezen. Dat een afgewezen asielzoeker tijdens de beroepsprocedure rechtmatig in Nederland verblijft, en daarna mogelijk alsnog in aanmerking komt voor bescherming, staat daaraan volgens de overheid niet in de weg. Ook benadert DT&V al heel vroeg in de procedure de vertegenwoordiging van het land van herkomst. Hier is kritiek op: contact met het land van herkomst voordat definitief is vastgesteld of er een beschermingsbehoefte is, kan risico's opleveren voor de betrokken asielzoeker of diens familie.⁵

⁵ ABRvS, 3 april 2015, 201409631/2/V2.

'Sluitend asielbeleid' lukt niet

In 2007 spraken het Rijk en de gemeenten in het kader van de pardonregeling af dat zwaar zou worden ingezet op het effectief uitvoeren en sluitend maken van het asielbeleid: asielzoekers die niet mochten blijven, moesten na afloop van de 28-dagetermijn daadwerkelijk worden uitgezet. De opvang moest dan, behoudens uitzonderingen, worden beëindigd. Deze afspraken hebben echter niet tot een 'sluitend asielbeleid' geleid. Er is nog altijd een groep uitgeprocedeerde asielzoekers die niet kan worden uitgezet. Bijvoorbeeld omdat het land van herkomst niet meewerkt of omdat het land nog altijd onvoldoende veilig is. Door het beëindigen van de opvang is dat probleem alleen maar zichtbaarder geworden. Uitgeprocedeerde asielzoekers die niet (meer) in een vrijheidsbeperkende locatie verblijven en die ook niet in bewaring zitten omdat er geen zicht op uitzetting is, komen zonder voorzieningen op straat te staan.

Van 'geen opvang' naar 'bed-bad-brood'

De afgelopen jaren hebben uitgeprocedeerde asielzoekers door het opzetten van 'tentenkampen' in diverse grote steden zelf zichtbaar gemaakt dat er voor hen geen passende oplossing is binnen het huidige systeem. Dat voor hen terugkeer, ondanks het eerdere negatieve oordeel van de overheid over hun toelating, geen optie is. Of dat werken aan terugkeer zonder dak boven het hoofd voor hen onmogelijk is. Dat het inhumain is hen zonder enige vorm van opvang op straat te zetten.

Mede door de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten in 2014⁶ en de maatschappelijke en politieke discussie die toen is ontstaan, is het uitgangspunt inmiddels dat iedereen, ongeacht zijn verblijfsstatus, recht heeft op basisvoorzieningen als humanitair vangnet. Dit moet ook het uitgangspunt zijn en blijven bij de uitwerking van beleid.

Zoeken naar alternatieven voor detentie

Jarenlang heeft het maatschappelijk middenveld gelobbyd tegen de manier waarop Nederland omgaat met vreemdelingenbewaring, onder meer in de NGO-coalitie 'Geen Kind in de Cel' en in rapporten van Amnesty International. We zien nu voorzichtige stappen in de ontwikkeling van alternatieven voor detentie. Nog altijd worden mensen gevangen gezet in afwachting van uitzetting, zonder dat afdoende is gekeken naar alternatieven. Nog altijd is er veel kritiek op de duur en de omstandigheden waaronder mensen in bewaring zitten. Maar waar het gezinnen met kinderen betreft is vooruitgang geboekt. Zo is de duur van detentie van gezinnen met kinderen verkort tot maximaal veertien dagen, zijn er speciale gezinsvoorzieningen in het leven geroepen en bestaat de mogelijkheid dat alleen (een van) de ouders wordt gedetineerd en de kinderen in een pleeggezin verblijven. De trend laat dus positieve verschuivingen zien, maar er moet nog veel veranderen wil vreemdelingenbewaring echt ultimum remedium zijn en voldoen aan alle mensenrechtenstandaarden.

⁶ Uitspraak Europees Comité voor Sociale Rechten van 10 november 2014.

Meer samenwerking

Er is steeds meer samenwerking op het gebied van terugkeer op verschillende niveaus. Europese lidstaten maken bilaterale afspraken met herkomstlanden op andere beleidsterreinen, afhankelijk van de mate waarin het land van herkomst bereid is tot medewerking aan (gedwongen) terugkeer.

EU-landen werken samen op juridisch vlak (de Terugkeerrichtlijn) en voeren gezamenlijke terugkeervluchten uit. De EU voert besprekingen over terugkeer met landen buiten de EU. In Nederland werken de vreemdelingenketen, gemeenten en soms ook maatschappelijke partners samen in zogenoemde Landelijke Terugkeeroverleggen. Verder is de laatste jaren sprake van toenadering tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld waar het gaat om vrijwillige, duurzame terugkeerprojecten.

Maatschappelijk middenveld meer betrokken

Lang werd terugkeer gezien als een taak van de overheid. Maar het werd steeds duidelijker dat het asielbeleid niet sluitend was, dat terugkeer niet altijd lukt. Dit leidde tot afkalving van het publieke draagvlak voor bescherming. Mede hierdoor wilden diverse maatschappelijke organisaties, waaronder VluchtelingenWerk Nederland, meer betrokken raken bij projecten voor zelfstandige terugkeer van asielzoekers. Deze organisaties zijn vanuit hun kennis, ervaring en (vertrouwens)positie beter dan de overheid in staat uitgeprocedeerde asielzoekers te begeleiden in het maken van een toekomstkeuze.

1.4 Onderzoek

Er zijn veel wetenschappelijke onderzoeken en andere rapporten over terugkeer. Hieronder komen die rapporten aan de orde die met name gaan over de vraagstukken waar VluchtelingenWerk mee te maken heeft.

Bepalende factoren voor zelfstandige terugkeer

Uit onderzoek komt naar voren dat de volgende factoren van belang zijn bij de keuze voor zelfstandige terugkeer:⁷

- **Informatie:** hoe beter mensen geïnformeerd zijn over zowel het perspectief bij vertrek, als bij voortdurend (illegaal) verblijf in het land van asiel, hoe groter de kans dat ze terugkeren.

⁷ Er zijn talloze onderzoeken en rapporten over terugkeer, vrijwillig en/of gedwongen. Deze paragraaf is o.a. gebaseerd op informatie uit WODC-onderzoeken (Van Bejegening tot Vertrek). Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring, Onderzoek & Beleid nr. 308, 8 januari 2014; Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergrond van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers, Cahier 2014-3, 9 mei 2014; Kiezen tussen twee kwaden; determinanten van verblijf- en terugkeerintenties van (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten, Cahier 2010-5, 14 juni 2010) en op onderzoek van Caritas Europe, Position Paper in return of migrants, 2011; Pharos, Bewogen Terugkeer, Utrecht 2011-3; ACVZ, Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen, maart 2013; Werkgroep Kind in AZC, Het is hier in één woord gewoon... stom! Onderzoek naar het welzijn en perspectief van kinderen en jongeren in de gezinslocaties, oktober 2014; Werkgroep Kind in AZC, Update rapport gezinslocaties, 20 december 2012.



- **Ondersteuning:** of het nu gaat om financiële of materiële hulp dan wel begeleiding: ondersteuning leidt tot een (beperkte) toename van zelfstandige terugkeer.
- **Veiligheidssituatie en maatschappelijk perspectief:** als het land van herkomst relatief onvrij en/of onveilig en/of arm is, keren mensen minder gemakkelijk vrijwillig terug. Met name politieke condities in herkomstlanden spelen een rol. De zorgen die mensen over veiligheid hebben, kunnen meestal met objectieve informatie onderbouwd worden.
- **Duur procedure:** een snelle afwijzing van het asielverzoek heeft een negatieve invloed op de acceptatie van die beslissing en daarmee op de vertrekbereidheid. De kans op vertrek wordt ook kleiner als de procedure heel lang duurt, omdat er gewenning optreedt en men in Nederland gaat wortelen.
- **Vooruitzichten illegaal verblijf:** zowel de juridische aspecten (uitzicht op verblijfsrecht en risico op uitzetting) als de sociaaleconomische positie spelen hierbij een rol. De kans op zelfstandige terugkeer neemt toe naarmate asielzoekers negatiever zijn over hun situatie in de illegaliteit (gezondheidszorg, inkomen, huisvesting, veiligheid en dergelijke) en naarmate de dreiging van detentie en uitzetting toeneemt. Men keert niet terug omdat men wil, maar omdat terugkeer het minste van twee kwaden zou zijn. Dit laatste wordt in een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) over de effecten van bewaring enigszins bijgesteld: als de asielzoeker vaak (vijf keer) in bewaring heeft gezeten, neemt de bereidheid tot terugkeer juist af.



- *Gezondheid:* er bestaat een sterk verband tussen gezondheid en terugkeerintentie. Asielzoekers zonder fysieke of psychische gezondheidsproblemen hebben een positiever oordeel over terugkeer en de maatschappelijke omstandigheden in het land van herkomst. Daarnaast lijkt gezondheid bij te dragen aan het (zelf) vertrouwen dat men terugkeer tot een succes kan maken.
- *Kwaliteit opvang:* een sober opvangregime (met name gebrek aan zinvolle dagbesteding) ondermijnt niet alleen de gezondheid van asielzoekers, maar heeft ook negatieve invloed op de terugkeerbereidheid. Mensen raken gehospitaliseerd en kunnen niet meer in actie komen om aan hun toekomst te werken.

Ook het bij elkaar plaatsen van groepen asielzoekers die 'verplicht' moeten terugkeren kan een negatieve impact hebben op de bereidheid te vertrekken. Met name over de gezinslocaties is een aantal rapporten verschenen waarin dit probleem aan de orde komt.

- *Schaamte:* een gevoel van schaamte of falen richting het thuisfront kan vrijwillige terugkeer bemoeilijken.
- *Sociale verbindingen:* door sterke bindingen in Nederland (schoolgaande kinderen, Nederlandse partner) of zwakke bindingen in het land van herkomst (door lang verblijf in Nederland, of door komst naar Nederland op jonge leeftijd) neemt terugkeerbereidheid af.
- *Financiële belemmeringen:* als de asielzoeker door de reis naar Nederland en/of de terugreis schulden heeft of krijgt, is hij minder snel bereid terug te keren.

Buitenschuld

De overheid gaat ervan uit dat iedereen die terug wil, in beginsel ook terug kán. Tegelijkertijd erkent de overheid dat er bijzondere situaties kunnen voorkomen waarbij iemand buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Bijvoorbeeld als het land van herkomst niet de juiste papieren wil verstrekken. In dat geval kan de asielzoeker een 'buitenschuldvergunning' krijgen. Kernvoorwaarde in het zogenaamde buitenschuldbeleid is dat iemand alles in het werk moet hebben gesteld om zelfstandig te vertrekken en dat dit desondanks niet is gelukt.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) pleit in haar rapport over dit onderwerp voor meer duidelijkheid over de inspanningen die asielzoekers moeten doen om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen. Ook vindt de ACVZ dat mensen sneller zekerheid zouden moeten krijgen over de uitkomst van de procedure.⁸

Ook VluchtelingenWerk heeft een rapport uitgebracht met kritiek op de werking van het buitenschuldbeleid.⁹ In aanvulling op de ACVZ stelt VluchtelingenWerk dat meer maatwerk nodig is bij de beoordeling van de aanvragen. We vinden dat er een persoonlijk plan van aanpak moet worden opgesteld in plaats van de toepassing van algemene criteria.

⁸ ACVZ, Waar een wil is maar geen weg', juli 2013.

⁹ VluchtelingenWerk Nederland, Als terugkeer niet mogelijk is. Over beleid en praktijk van buitenschuld, september 2013.

Dit plan van aanpak omvat de inzet die van de asielzoeker wordt gevraagd om terugkeer te realiseren. Daarnaast zou er een maximum-termijn moeten komen voor de totale buitenschuldprocedure.

Detentie

Op het gebied van detentie van (ex-)asielzoekers zijn vele onderzoeken gedaan en rapporten uitgebracht, onder andere door (internationale) organisaties als Amnesty International, Jesuit Refugee Service en Global Coalition on Detention.¹⁰ De kritiek richt zich met name op:

- criminaliseren van migranten en asielzoekers;
- toepassing van detentie als standaardprocedure in plaats van als uiterste maatregel;
- gebrek aan duidelijke motivering of rechterlijke toetsing;
- omstandigheden in detentie;
- gevolgen van detentie voor kwetsbare groepen als kinderen en mensen met medische problemen.

¹⁰ www.amnesty.nl/vreemdelingendetentie;
www.detention-in-europe.org;
www.gcmigration.org



Tadesse Niguse (46) is na tien jaar teruggekeerd naar Ethiopië. Aan de rand van Addis Abeba runt hij nu een koffietentje.

2 Visie op terugkeer

2.1 Onze principes

Een vluchteling die bescherming nodig heeft, moet deze bescherming krijgen. Pas als in een zorgvuldige procedure is vastgesteld dat geen bescherming (meer) nodig is, kan van iemand worden verwacht dat hij terugkeert naar zijn land van herkomst, indien dit mogelijk is. Een zorgvuldige procedure is cruciaal.

De overheid moet niet alleen een juiste beoordeling geven van de beschermingsvraag, maar ook het gesprek aangaan met de asielzoeker die geacht wordt terug te keren. Als de overheid voor het gevoel van de asielzoeker de (politieke) veiligheid in het land van herkomst en het eventuele risico bij terugkeer goed inschat en daarbij ook zorgvuldig te werk is gegaan (voldoende tijd, gevoel gehoord te zijn), zal hij meer openstaan voor het gesprek over zijn toekomst, en daarmee voor de optie van terugkeer. Terugkeer is dus zeker niet alleen een verantwoordelijkheid van de asielzoeker, maar ook van de overheid.

Binnen de groep van wie verwacht wordt dat zij terugkeren, is sprake van een grote diversiteit. Het betreft mensen van wie het verzoek al in de korte algemene asielprocedure is afgedaan, maar ook mensen die jarenlang in procedure zijn geweest. Het gaat om mensen die in het land van herkomst veel hebben meegemaakt, maar die niet binnen de Nederlandse toelatingscriteria vallen. Of om mensen die een verblijfsvergunning hebben gehad die later werd ingetrokken. Binnen de totale groep gaat het om jonge mensen, oude mensen, gezonde en zieke mensen, gezinnen, alleenstaanden en slachtoffers van mensenhandel. Sommigen kunnen terugkeren naar familie en naar hun oude regio. Anderen moeten terugkeren naar een plek waar zij niemand hebben en waar zij niet vandaan komen, of waar zij nog nooit zijn geweest (zoals in Nederland geboren kinderen). Maatwerk in de benadering en begeleiding van deze mensen is dus van belang.

De visie van VluchtelingenWerk Nederland op terugkeer van asielzoekers behelst de volgende vijf principes:

1. *Terugkeer moet bij voorkeur zelfstandig zijn*
Indien de asielzoeker zelf een (geïnformeerd) besluit neemt om terug te keren, is sprake van 'zelfstandig vertrek'. VluchtelingenWerk geeft de voorkeur aan zelfstandig vertrek boven gedwongen terugkeer, omdat hiermee (beter) invulling kan worden gegeven aan de principes van veiligheid, waardigheid en 'met perspectief'.
2. *Er moet bij terugkeer perspectief zijn*
Terugkeer 'met perspectief' heeft betrekking op duurzaamheid van de terugkeer. Met duurzaamheid bedoelen we dat de sociale veiligheid in het land van herkomst zodanig is dat de asielzoeker perspectief ziet voor een (her)nieuw(d) bestaan en daadwerkelijke re-integratie. Terugkeer moet geen tijdelijke 'oplossing' zijn waarbij mensen zich genooddaakt voelen opnieuw hun land te verlaten. Een aantal factoren speelt hierbij een rol:
 - Het land van herkomst, dat zich vaak in een 'post-conflict' situatie bevindt, moet in staat en bereid zijn terugkeerders te verwelkomen in de samenleving.
 - Een kwalitatief goede opvang, inclusief toegang tot goede medische voorzieningen en inzet op zo veel mogelijk zelfredzaamheid, zijn van belang omdat dit een positief effect heeft op het toekomstperspectief van de asielzoeker, ook als er geen bescherming wordt verleend door de overheid.

- Het is van belang dat de uitkomst van de asielprocedure wordt geaccepteerd.
 - De asielzoeker moet tijdens de asielprocedure en in de opvang de mogelijkheid krijgen talenten en competenties (verder) te ontwikkelen of in te zetten.
 - In het land van terugkeer zijn noodzakelijke voorzieningen zoals medische ondersteuning aanwezig. Financiële en/of materiële ondersteuning en/of doorverwijzing naar concrete re-integratieprojecten kunnen de terugkeerder helpen toegang te krijgen tot die voorzieningen.
 - Echte re-integratie vergt 'embeddedness': de terugkeerder moet ergens kunnen aanhaken, zowel qua sociaal netwerk als qua sociaaleconomische positie.
3. *Terugkeer moet veilig zijn*
Het begrip 'veilig' gaat primair over 'juridische veiligheid', oftewel vrij van angst voor vervolging of onmenselijke behandeling bij terugkeer (refoulement). Daarnaast gaat het ook over 'fysieke veiligheid' (tijdens de route, waaronder bescherming tegen gewapende aanvallen) en 'materiële veiligheid' (waaronder toegang tot land en het verwerven van middelen van bestaan).¹¹ De vraag of terugkeer op een veilige wijze mogelijk is, zal binnen de asielprocedure moeten worden beantwoord. Hiervoor moet steeds de meest actuele situatie, tot en met het moment van de daadwerkelijke uitreis, worden beoordeeld.

¹¹ UNHCR Handbook on Voluntary Return, Genève, 1996



4. *Terugkeer moet waardig zijn*
Van terugkeer in 'waardigheid' is sprake als de autoriteiten van zowel het zendende als het ontvangende land de asielzoekers respectvol behandelen en het land van herkomst hun rechten volledig erkent.¹² Daarnaast heeft 'waardigheid' betrekking op de behandeling van asielzoekers na afwijzing van hun asielverzoek: er mag geen sprake zijn van een negatieve en veroordelende houding tegenover en bejegening van afgewezen asielzoekers. Ook moet er tijd en ruimte zijn voor de psychosociale aspecten die een rol spelen bij vraagstukken rond afwijzing en terugkeer.
5. *Terugkeer moet gemonitord worden*
Terugkeer, zowel zelfstandig als gedwongen, moet worden gemonitord. Dit beschermt de rechten van de individuele asielzoeker, maar draagt ook bij aan een effectief terugkeerbeleid.¹³ Monitoring van zelfstandig terugkerende asielzoekers kan van invloed zijn op het proces van asielzoekers die in Nederland werken aan terugkeer. Ervaring leert dat mensen graag horen hoe het anderen is vergaan, zowel in positieve als in negatieve zin. Monitoringsrapporten spelen een rol in het schetsen van een realistisch toekomstperspectief en dragen bij aan het nemen van geïnformeerde besluiten. Deze wijze van monitoring kan goed uitgevoerd worden door NGO's, al dan niet in samenwerking met IOM.

¹³ Zie de website van Fundamental Rights Agency: fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/forced-return

¹² UNHCR Handbook on Voluntary Return, Genève, 1996



Bij gedwongen terugkeer moet de overheid uitzettingen monitoren tot en met de daadwerkelijke toelating in het land van herkomst. Uitzettingen van kwetsbare groepen, zoals (alleenstaande) vrouwen en gezinnen met kinderen verdienen bijzondere aandacht. Hetzelfde geldt voor uitzettingen naar conflictgebieden.¹⁴ De monitoringsrapporten moeten ook inzicht geven in de inzet van dwangmiddelen tijdens uitzettingen. Daarnaast zou de overheid – steekproefsgewijs en op basis van signalen – moeten monitoren hoe de situatie van afgewezen asielzoekers ná toelating is. Hebben zij problemen met de autoriteiten en/of derden? Dit is van belang ter invulling van de verplichting tot non-refoulement: is een land wel veilig?

De monitoringrapporten moeten openbaar zijn, mede met het oog op de (parlementaire) controle op de uitzettingspraktijk.

2.2 Terugkeer: randvoorwaarden

Tijd

Asielzoekers hebben hun land van herkomst doorgaans onder moeilijke omstandigheden verlaten in de hoop elders een veilige toekomst op te bouwen. Als zij bescherming nodig hebben, moeten zij die krijgen, dat staat voorop. Maar tijdens de asielprocedure kan blijken dat zij de mogelijkheid van terugkeer onder ogen moeten zien. Het is van belang dat asielzoekers daar tijdig informatie over krijgen. Wat is een goed moment om daarmee te beginnen?

Een eerste afwijzende beslissing door de IND wordt in het algemeen niet geaccepteerd nu beroep bij de rechter immers nog openstaat. Werken aan terugkeer vereist een mentale omschakeling waar de asielzoeker op dat moment nog niet aan toe is. Ook kan van een asielzoeker niet worden gevergd dat hij zich tot de autoriteiten van zijn land van herkomst wendt voor het verkrijgen van reisdocumenten, voordat een rechter een oordeel heeft gegeven over zijn verzoek om bescherming.

Rust en ruimte

Er is rust en individuele begeleiding nodig voor de verwerking van een negatieve beslissing. In plaats van te moeten verhuizen naar vrijheidsbeperkende locaties zouden asielzoekers moeten kunnen werken aan terugkeer in het asielzoekerscentrum waar de asielprocedure is doorlopen, met op maat gesneden begeleiding en voorzieningen die recht doen aan de behoeften van deze specifieke doelgroep.

Het lage voorzieningenniveau en de omstandigheden in de sobere, op vertrek gerichte locaties zijn onwenselijk. Ze ondermijnen niet alleen de gezondheid van de bewoners, maar ondergraven ook de doelstellingen van de overheid die immers wil dat de mensen effectief meewerken aan vertrek. Mensen raken gehospitaliseerd en kunnen niet meer in actie komen om aan hun toekomst te werken. Ook kan het bij elkaar plaatsen van mensen die moeten terugkeren een negatieve impact hebben op de terugkeerbereidheid. Tot slot zijn de verplichte verhuizingen een onnodige belasting, vooral voor gezinnen met kinderen en mensen met psychische klachten.

Dak boven het hoofd

Het onthouden van basale voorzieningen, zoals veilig onderdak, kleding, eten, drinken en medische zorg, mag geen middel zijn om terugkeer af te dwingen. Iedereen, ongeacht verblijfsstatus, heeft recht op deze minimale voorzieningen. Overigens is het onthouden van opvang niet effectief met het oog op terugkeer: asielzoekers moeten zich sterk en zeker voelen om aan terugkeer te werken en mogelijke belemmeringen weg te nemen. Dat lukt niet vanaf de straat, waar je slechts bezig bent met overleven.

Detentie: ultimum remedium

Asielzoekers horen niet in detentie. Als de overheid besluit asielzoekers wel in bewaring te stellen om te voorkomen dat zij de illegaliteit ingaan, moet dit altijd door een rechter aan de mensenrechten worden getoetst. Het is heel belangrijk dat de mensenrechten goed en ruimhartig worden toegepast, gezien de enorme impact van vrijheidsontneming op asielzoekers die hun land zijn ontvlucht. Kinderen mogen nooit worden opgesloten. Er moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van alternatieven, zoals een meldplicht en plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie. Er moet altijd een individuele en onderbouwde afweging plaatsvinden of opsluiten noodzakelijk is. En detentie mag nooit langer duren dan strikt noodzakelijk.

¹⁴ ICMPD: Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring, 10 november 2011.

2.3 Onze inzet

De visie op terugkeer biedt de basis voor onze langere termijn-agenda op dit terrein. Hieronder worden handvatten geboden voor keuzes die we in ons werk moeten maken. Of het nu gaat om standpuntbepaling en lobby, om juridische advisering, om onze inzet in de uitvoering of om (strategische) samenwerking met andere (partner)organisaties.

Uitgangspunten

We hanteren vijf uitgangspunten:

1. *Kerntaken VluchtelingenWerk*
VluchtelingenWerk zet zich in voor vluchtelingenbescherming door middel van twee kerntaken: belangenbehartiging en begeleiding. Deze inzet is niet neutraal. We vergaren kennis om een bijdrage te leveren aan vluchtelingenbescherming. We begeleiden asielzoekers en vluchtelingen niet om de maatschappij een dienst te verlenen, maar om bescherming te realiseren. We doen dit op een oplossingsgerichte manier, zowel individueel als collectief. De kracht van deze werkwijze ligt in de wisselwerking tussen persoonlijke begeleiding en kennis van de praktijk enerzijds en de collectieve belangenbehartiging (beleidsbeïnvloeding, draagvlakversterking, bemiddeling en interventie) anderzijds.¹⁵

¹⁵ Zie hierover uitgebreid het missiestuk Naar een Visie voor VluchtelingenWerk 2015, paragraaf 5.3 en 6.

2. *Bescherming staat voorop*
Onze primaire inzet is erop gericht dat asielzoekers die bescherming behoeven deze ook krijgen, en dat wordt voorkomen dat zij worden teruggestuurd naar een land waar zij gevaar lopen. Terugkeer kan pas plaatsvinden als na een eerlijke en zorgvuldige asielprocedure is gebleken dat de asielzoeker geen recht heeft op bescherming en dat terugkeren in veiligheid, waardigheid en met perspectief mogelijk is. De beschermingsvraag staat daarom te allen tijde centraal in onze activiteiten.¹⁶ Daarom zijn onze vluchtverhaalanalyses zo belangrijk. VluchtelingenWerk vindt dat de overheid de voorbereiding van terugkeer pas mag inzetten na afloop van de beroepsfase als een rechtbank zich heeft gebogen over de beschermingsvraag.
3. *Gezamenlijke verantwoordelijkheid en maatwerk*
Terugkeer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de asielzoeker, de overheid en het land van herkomst. Hierbij moet ook onderkend worden dat ieder individu een ander verhaal heeft en in een andere positie verkeert.

¹⁶ Zie Visie op Toelating voor de inzet van VluchtelingenWerk ten aanzien van asielzoekers die zijn uitgeprocedeerd maar naar onze mening wel bescherming nodig hebben.

De diversiteit in achtergrond van asielzoekers van wie de overheid verwacht dat ze terugkeren is heel groot. Elke situatie en elke persoon is anders: dit vereist maatwerk.

4. *Wel individuele (terugkeer)begeleiding, geen terugkeerorganisatie*
Wij vinden dat een asielzoeker zich voor zijn vertrek moet kunnen wenden tot een onafhankelijke organisatie voor advies over zijn toekomst. Daarom vindt VluchtelingenWerk het belangrijk dat de overheid zowel in nationaal als in Europees verband investeert in projecten voor zelfstandige terugkeer van (ex)asielzoekers. Wij participeren zelf ook in deze projecten. Door samenwerking met NGO's in landen van herkomst kan opvang en ondersteuning in die landen worden geborgd. Dat heeft een positief effect op de re-integratie van degene die terugkeert. VluchtelingenWerk Nederland is echter geen terugkeerorganisatie: het is niet onze taak terugkeer an sich te realiseren.
5. *Eigen keuze*
De asielzoeker moet een volledig geïnformeerde beslissing kunnen nemen over het teruggaan naar zijn land van herkomst (of een ander land waar hij veilig kan verblijven) dan wel het voortzetten van verblijf in het land waar hij asiel heeft gevraagd, inclusief niet-legale opties.

Als vaststaat dat bescherming op grond van het asielrecht niet (meer) tot de mogelijkheden behoort, ziet VluchtelingenWerk het als haar taak om desgewenst de verschillende opties met de asielzoeker te bespreken: zelfstandige terugkeer, illegaal verblijf, gedwongen terugkeer of door migreren naar een ander land. Terugkeer is altijd een eigen 'keuze' van de asielzoeker binnen de beperkte keuzemogelijkheden die er zijn. Als een asielzoeker kiest voor terugkeer, verwijst VluchtelingenWerk hem door naar daartoe geschikte organisaties voor het in gang zetten en regelen van de feitelijke terugkeer.

Werkwijze

VluchtelingenWerk zet zich als volgt in om de asielzoeker die uiteindelijk niet voor bescherming in aanmerking komt te ondersteunen in de geest van onze missie:

- Het belang van asielzoekers en vluchtelingen staat centraal: bij elke keuze, of het nu gaat om het delen van informatie, deelname aan projecten of het samenwerken met de overheid en/of andere organisaties, beoordelen we eerst of en wat in het belang van de doelgroep is.
- Als we bij de individuele begeleiding van asielzoekers signalen krijgen over knelpunten op het gebied van het terugkeerbeleid, geven we die door binnen de organisatie zodat die knelpunten bij de collectieve belangenbehartiging kunnen worden betrokken.

- De collectieve belangenbehartiging door middel van lobby en beleidsbeïnvloeding richt zich met name op: het verbeteren van de asielprocedure (onder andere de wijze van toetsing, behoud mogelijkheden herhaalde aanvragen), het toelatingsbeleid (onder andere het landgebonden asielbeleid en beoordeling van de veiligheidssituatie, maar ook buitenschuldbeleid), en opvang- en detentieomstandigheden en -voorwaarden.
- We maken vluchtverhaalanalyses omdat dit vanuit onze beschermingsgerichte missie van essentieel belang is bij de begeleiding van asielzoekers, ook als zij zijn afgewezen.
- We zetten ons in voor een kwalitatief goede opvang en verblijf van asielzoekers in Nederland, inclusief goede medische voorzieningen en zoveel mogelijk zelfredzaamheid omdat dit een positief effect heeft op hun toekomstperspectief, ook als geen bescherming wordt verleend. Scholing en training, en ook de afronding hiervan vóór terugkeer, zijn belangrijk.
- VluchtelingenWerk geeft voorlichting en voert gesprekken in de AZC's over het juridisch perspectief en de mogelijkheden voor zelfstandige terugkeer. Alle scenario's komen aan bod zodat de asielzoeker een realistisch beeld heeft van zijn opties en goed geïnformeerd een besluit kan nemen.
- Ook vanuit de gemeenten bieden we advies en begeleiding bij terugkeer op een manier die past bij de lokale praktijk en problematiek. We zetten verenigingsbreed in op versterking van de samenhang in de terugkeerbegeleiding.
- Zolang asielzoekers hier zijn, blijven we in gesprek op basis van vertrouwen en zonder vooropgestelde uitkomst. Terugkeer is niet een noodzakelijke uitkomst, maar een van de opties. We bieden een luisterend oor en benaderen asielzoekers onbevooroordeeld en met respect, wat hun beslissing ook moge zijn.
- VluchtelingenWerk biedt zelf geen opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers (ook niet aan asielzoekers die nog in procedure zijn). We zetten ons door middel van belangenbehartiging in om opvang door andere organisaties of instanties te bewerkstelligen.
- VluchtelingenWerk werkt samen met andere organisaties op het gebied van duurzame terugkeer zodat we de asielzoeker naar een NGO in het land van terugkeer kunnen doorverwijzen. Ook op het gebied van lobby en beleidsbeïnvloeding zoeken we strategische partnerschappen en stemmen we waar nodig met die organisaties af. Met name als het gaat om onderwerpen die aan de randen van onze missie liggen.

Colofon

Tekst	Myrte Wijnkoop, VluchtelingenWerk Nederland
Redactie	Trudeke Sillevius Smit
Eindredactie	Onno Yska en Emilie van Steen
Foto's	Goedele Monnens
Vormgeving	Studio Stennis
Druk	Schotanus & Jens

Visie op terugkeer

In deze brochure vindt u de visie van VluchtelingenWerk Nederland op terugkeer. Het gaat om de terugkeer van asielzoekers die (bijna) zijn uitgeprocedeerd en geen rechtmatig verblijf in Nederland meer hebben. Het eerste deel van deze brochure biedt context, uitgangspunten en handvatten voor de vereniging en haar medewerkers bij het maken van (operationele) keuzes met betrekking tot terugkeer. In het tweede deel staat onze terugkeervisie die houvast en richting geeft aan medewerkers en vrijwilligers die in de dagelijkse praktijk geconfronteerd worden met de vragen: wat doen we wel? Wat doen we niet? En waarom?



VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

