

Speelruimte voor begeleiding van ex-asielzoekers bij zelfstandige terugkeer

Beleidsruimte van regievoerders van de Dienst Terugkeer en Vertrek met betrekking tot ondersteuning van ex-asielzoekers bij zelfstandige terugkeer

Ester Gerrits van den Enden (356269)
Opleiding: Sociaal Juridische Dienstverlening
Compact – Saxion, Deventer
Opdrachtgever: Lenie van Goor –
VluchtelingenWerk Oost Nederland
Eerste lezer: Coen de Heer
Tweede lezer: Christina van der Draaij
Periode: 23 februari 2016 – 30 januari 2017



***VluchtelingenWerk
Nederland***

Speelruimte voor begeleiding van ex-asielzoekers bij zelfstandige terugkeer

Beleidsruimte van regievoerders van de Dienst Terugkeer en Vertrek met betrekking tot ondersteuning van ex-asielzoekers bij zelfstandige terugkeer.

Ester Gerrits van den Enden (356269)
Sociaal Juridische Dienstverlening – Saxion, Deventer
Opdrachtgever: Lenie van Goor –
VluchtelingenWerk Oost Nederland
Eerste lezer: Coen de Heer
Tweede lezer: Christina van der Draaij
Periode: 23 februari 2016 – 30 januari 2017



Inleiding

Voor u ligt een onderzoek dat is uitgevoerd binnen het kader van mijn afstuderen voor de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan hogeschool Saxion te Deventer. Hierin doe ik onderzoek naar de beleidsvrijheid van de Dienst Terugkeer en Vertrek bij de begeleiding van ex-asielzoekers die zelfstandig terugkeren naar hun land van herkomst waarvoor ze ook mogen worden ondersteund door VluchtelingenWerk. Dit onderzoek is dan uitgevoerd in opdracht van Stichting VluchtelingenWerk Oost Nederland.

Zonder de steun van heel veel mensen zou ik dit onderzoek niet hebben kunnen uitvoeren. Allereerst gaat mijn dank uit naar Lenie van Goor, die mij de mogelijkheid en de opdracht gaf om dit onderzoek uit te voeren en ook voor haar input vanuit de praktijk van terugkeerondersteuning.

Verder bedank ik Sanne Wassink en Coen de Heer voor de begeleiding vanuit Saxion en de regievoerders die mij de mogelijkheid hebben gegeven om mee te kijken bij hun werk en de tijd hebben genomen om mij te woord te staan. Ze willen niet bij name worden genoemd... Dus mocht jullie dit onderzoek lezen, jullie zijn hartelijk bedankt.

En ten slotte ben ik heel erg dankbaar dat mijn lieve vriend Bob en mijn vader zoveel zorg voor de kinderen op zich hebben genomen, zodat ik meer tijd had om aan dit onderzoek te werken. Zonder jullie was dit echt niet gelukt.

Ester Gerrits van den Enden
Arnhem, 29 januari 2017

Samenvatting

Asielzoekers die zijn uitgeprocedeed, moeten Nederland uit eigen beweging verlaten. Deze vertrekplicht is op Europees niveau vastgelegd in de Europese terugkeerrichtlijn waarop de nationale wetgeving met ingang van 15 december 2011 is aangepast.

Bij hun terugkeer, kunnen ex-asielzoekers worden ondersteund door diverse maatschappelijke organisaties, waaronder het terugkeerproject *Met Opgeheven Hoofd* van VluchtelingenWerk (Oost) Nederland. Bij deze organisatie bestaat onduidelijkheid over de ruimte die ze heeft om ex-asielzoekers te begeleiden bij hun zelfstandige terugkeer en hoe door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt omgegaan met de informatie die wordt aangeleverd in verband met de subsidie die wordt verkregen vanuit de subsidieregeling van de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer.

Regievoerders van de DT&V krijgen mensen die moeten terugkeren naar hun land van herkomst in hun caseload. Vanuit het onderzoek blijkt dat regievoerders veel beleidsvrijheid hebben voor het begeleiden van ex-asielzoekers. Het kader waarbinnen de begeleiding moet plaatsvinden, is met name gelimiteerd door de duur van de rijksopvang in een asielzoekerscentrum of de vrijheidsbeperkende locatie. Verblijft een ex-asielzoeker in de noodopvang of elders, is de ruimte die een regievoerder kan geven aan een maatschappelijke organisatie om een cliënt te begeleiden groter.

Als het gaat over de samenwerking met maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk, lijkt ook de setting van het verblijf van invloed te zijn. Tussen de DT&V en organisaties die ex-asielzoekers begeleiden bestaat geen samenwerkingsovereenkomst. De ‘samenwerking’ is gebaseerd op de subsidierelatie die de DT&V met deze organisaties onderhoudt. Maar als vreemdelingen worden begeleid bij hun zelfstandige terugkeer niet in de rijksopvang zitten, lijkt het erop dat regievoerders veel meer overleggen met de maatschappelijke organisaties die hierbij zijn betrokken en kan worden gezegd dat hier van samenwerking wel sprake is.

Inhoud

1. Aanleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Afspraken terugkeertraject	11
1.2.1 Onduidelijkheid voor VWON rondom samenwerking	12
1.3 Doelstelling	13
1.4 Belanghebbenden	13
1.5 Probleemstelling.....	13
2. Juridisch en theoretisch kader	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Illegaliteit	15
2.2.1 Aantal illegalen in Nederland.....	16
2.3 Wettelijk kader terugkeer	16
2.3.1 Vertrekplicht.....	17
2.3.2 Zelfstandige terugkeer	18
2.3.3 Omstandigheden die vrijwillige terugkeer positief beïnvloeden.....	19
2.4 Uitvoering terugkeerbeleid.....	20
2.4.1 Taken DT&V.....	20
2.5 Discretionaire ruimte.....	22
2.5.1 Discretionaire ruimte in de wet	23
2.5.2 Discretionaire ruimte door de structuur van de organisatie	23
3 Onderzoeksmethoden	25
3.1 Onderzoeksmethode	25
3.2 Operationaliseren begrip discretionaire ruimte	25
3.3 Variabelen	26
3.4 Populatie.....	26
3.5 Verantwoording van de onderzoeksmethode per onderzoeksvraag.....	27
3.5.1 Onderzoeksvraag 1	27
3.5.2 Onderzoeksvraag 2	28
3.5.3 Onderzoeksvraag 3 en 4	28
3.6 Kwaliteitscriteria: betrouwbaarheid en validiteit	30
3.6.1 Betrouwbaarheid	30
3.6.2 Eigen rol als onderzoeker	30
3.6.3 Validiteit.....	31
3.7 Onderzoeksproces	31
3.8 Analyse.....	32

4 Discretionaire ruimte binnen de wet en het beleid	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Welke ruimte biedt de wet?	33
4.2.1 Europese Terugkeerrichtlijn	33
4.2.3 Nederlandse wetgeving en beleid.....	35
4.2.4 Terugkeerbeleid DT&V	35
4.3 Tegenstrijdige doelen in de wet	36
4.3.1 Vooraf gegeven beleidsruimte bij zelfstandig vertrek	37
4.4 Voorlopige conclusie.....	38
5 Subsidieverlening met betrekking tot terugkeerondersteuning	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Kaders subsidie vanuit SVT	39
5.3 Controle subsidieverlening en (toezicht) taakverdeling SVT	40
5.3.1 Taakverdeling SVT	40
5.4 Controle subsidieverlening SVT	41
5.5 Voorlopige conclusie.....	42
6 Discretionaire ruimte in de uitvoering van het terugkeerbeleid	43
6.1 Inleiding	43
6.2 Ruimte voor samenwerking rondom zelfstandig vertrek	43
6.2.1 Houding van de cliënt	44
6.2.2 Verblijfslocatie vreemdeling	44
6.2.3 Land van herkomst	45
6.3 Discretionaire ruimte financiële ondersteuning	45
6.4 Samenwerking met NGO's	46
6.4.1 Keuze in samenwerking van maatschappelijke organisaties.....	47
6.4.2 Afspraken rondom begeleiding door externe partijen van DT&V	47
6.5 Informatie vanuit verificatie projectdeelname	48
6.5.1 Empowermenttraject	48
6.5.2 Terugkeerproject	48
6.6 Voorlopige conclusie uitvoering terugkeerbeleid	49
7 Conclusies en aanbevelingen	50
7.1 Inleiding	50
7.2 Conclusies	50
7.2.1 Conclusie deelvraag 1	50
7.2.2 Conclusie deelvraag 2	51
7.2.3 Conclusie deelvraag 3	51
7.2.4 Conclusie deelvraag 4	52

7.2.5 Conclusie probleemstelling	52
7.3 Aanbevelingen.....	53
Literatuurlijst	55
Lijst met afkeringen	59
Bijlage 1	60
Schema uitkomsten diepte-interviews.....	60
Bijlage 2	65
Schema vertrekprocedure	65
Bijlage 3	67
Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT) - Monitoringskader voor projecten voor vrijwillige terugkeer en herintegratie, behorend bij subsidiebesluit 2015	67
Bijlage 4	68
Uitgesloten landen voor ondersteuning in natura per 23 maart 2016.....	68

1. Aanleiding

1.1 Inleiding

VluchtelingenWerk Oost Nederland (VWON) behartigt de belangen van vluchtelingen en ondersteunt vluchtelingen en andere nieuwkomers in de provincies Gelderland en Overijssel. De organisatie ondersteunt cliënten bij de asielprocedure, helpt om mensen wegwijs te maken in Nederland, geeft informatie en advies en helpt bij inburgering met bijvoorbeeld taalmaatjes. In het geval dat een cliënt geen asiel in Nederland krijgt, ondersteunt VluchtelingenWerk Oost Nederland deze cliënt ook bij de terugkeer naar het land van herkomst. (VWON, 2016)

Met betrekking tot terugkeer is het standpunt van VluchtelingenWerk dat – als een vreemdeling hier niet mag blijven – er recht bestaat op veilige duurzame terugkeer. Hiermee wordt bedoeld: een veilige terugkeer met toekomstperspectief en duurzame herintegratie in het land van herkomst. (VluchtelingenWerk Nederland, 2016)

VluchtelingenWerk Oost Nederland was de afgelopen twee jaar betrokken bij terugkeeractiviteiten voor uitgeprocedeerde asielzoekers via het EU-project “Blik op de Toekomst”. In dit project lag het accent van VluchtelingenWerk op het *empoweren* van uitgeprocedeerde cliënten in Nederland om het heft in eigen hand te nemen ten aanzien van hun toekomst waaronder ook terugkeer naar land van herkomst. Als cliënten – die binnen dit traject werden begeleid – wilden terugkeren naar het land van herkomst, verwees VWON ook door naar diverse organisaties met projecten waarin mensen konden bouwen aan een nieuwe toekomst in het land van herkomst. (VWN, 2015)

Sinds kort is de serviceverlening aan uitgeprocedeerde cliënten door VluchtelingenWerk Oost Nederland uitgebreid dankzij subsidie van het nieuwe EU-fonds: AMIF (Asiel, Migratie en Integratiefonds). Hierdoor kan VluchtelingenWerk nu ook zelf cliënten begeleiden bij zelfstandige terugkeer. Met het project ‘Met opgeheven hoofd’ draagt VluchtelingenWerk zorg voor een goede voorbereiding op zelfstandige duurzame terugkeer naar landen van herkomst. Hiervoor worden cliënten (op maat) intensief geïnformeerd en begeleid bij hun re-integratieplan. In landen van herkomst wordt vervolgens kwalitatief goede en duurzame re-integratie ondersteuning geboden door lokale NGO’s (VWN, 2016).

Een tweede project dat binnen VluchtelingenWerk loopt is: ‘Een nieuw hoofdstuk’. Dit project heeft tot doel om ex-asielzoekers bij te staan in de keuzes die ze moeten maken als ze niet meer in Nederland mogen blijven. (VWN, 2016)

1.2 Afspraken terugkeertraject

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) heeft als taak het terugkeerbeleid van de overheid uit te voeren en illegaal verblijf in Nederland terug te dringen en te voorkomen. Dit doet de DT&V als regievoerder onder andere door het voeren van terugkeergesprekken om de ex-asielzoeker te motiveren om Nederland zelfstandig te verlaten. Omdat de overheid het liefst ziet dat mensen zelfstandig vertrekken – dit heeft de voorkeur, omdat gedwongen uitzetten lang niet altijd succesvol of mogelijk is – hebben de regievoerders van de DT&V ruimte en tijd om ex-asielzoekers tot zelfstandig vertrek te bewegen. Hiervoor is enige beleidsvrijheid nodig. Dit wordt ook wel discretionaire ruimte genoemd. Het verwijzen naar of ruimte geven aan begeleiding door VluchtelingenWerk valt onder deze discretionaire ruimte.

De afspraak hieromtrent is, dat als een uitgeprocedeerde asielzoeker binnen het terugkeerproject van VWON wordt begeleid, deze moet worden aangemeld op een trajectlijst van de DT&V, zodat het voor de dienst duidelijk is dat een vreemdeling werkt aan zijn vertrek.

De DT&V kan ook als opdrachtgever fungeren voor maatschappelijke organisaties die uitgeprocedeerde asielzoekers begeleiden bij zelfstandige terugkeer. Verder voert DT&V het subsidiebeleid uit dat vanuit Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) beschikbaar is gesteld, om duurzame zelfstandige terugkeer te bevorderen (Stc. 2015/40576). Tot slot zijn de DT&V en de begeleidende organisaties – waaronder VWON – ook samenwerkingspartners. (DT&V, 2016)

Kortom de dienst is uitvoerder van het terugkeerbeleid, regievoerder voor illegaal in Nederland verblijvende mensen en opdrachtgever en subsidieverstrekker in het kader van de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT). Deze stuurgroep is een samenwerkingsverband tussen Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De werkwijze van de dienst gaat van drang naar dwang. Dit betekent dat als een vreemdeling niet zelfstandig vertrekt en/of geen hulp aanvaardt van de DT&V of een andere organisatie die begeleidt bij terugkeer, dat de DT&V kan overgaan tot gedwongen vertrek, ook wel terugkeer in het gedwongen kader genoemd. (DT&V, 2016)

1.2.1 Onduidelijkheid voor VWON rondom samenwerking

In de praktijk blijkt er bij VWON veel onduidelijkheid te bestaan over wat er met de informatie van een trajectaanmelding gebeurt. De DT&V vermeldt op haar website dat maatschappelijke organisaties die begeleiden bij terugkeer samenwerkingspartner zijn. Daarbij wordt ook vermeld dat het voor deze samenwerking belangrijk is dat maatschappelijke organisaties en de DT&V actief informatie uitwisselen over de terugkeerders die worden begeleid. (DT&V, 2016)

Uit oriënterende gesprekken met diverse begeleiders binnen VluchtelingenWerk, die betrokken zijn bij ex-asielzoekers binnen een terugkeertraject, komt de frustratie naar voren dat de DT&V moet worden geloofd op de blauwe ogen wat afspraken betreft en dat de dienst geen informatie terugkoppelt over cliënten die in begeleiding zijn. De informatie-uitwisseling – die ook vanwege de controle op de subsidievertrekking door de DT&V ook een verplichting is – lijkt (voor hen) eerder eenrichtingsverkeer te zijn.

Een andere klacht die in de oriënterende gesprekken meermaals naar voren komt, is:

‘De DT&V heeft twee petten op’. Hoe kan het bijvoorbeeld dat een regievoerder toezeggingen doet en dat dit vervolgens van hoger hand (binnen DT&V) weer kan worden teruggedraaid?

Deze onduidelijkheid zorgt voor een zekere mate van wantrouwen bij de begeleiders van VluchtelingenWerk die in direct contact staan met de terugkeerder.

Als – zoals ook de DT&V stelt (DT&V, 2016) – maatschappelijke organisaties, waaronder VluchtelingenWerk, in de begeleiding van vrijwillige terugkeer samenwerkingspartner zijn van de dienst, hoe wordt deze samenwerking dan gezien vanuit de dienst? En welke ruimte mag en kan de dienst hiervoor aan VluchtelingenWerk bieden?

Duidelijkheid over de taak en rol van VluchtelingenWerk is er bijvoorbeeld als er wordt overgegaan tot gedwongen uitzetting. In een dergelijke situatie mag en kan de organisatie niet begeleiden bij zelfstandige terugkeer, maar kan en mag zij wel als belangenbehartiger

optreden van de persoon die wordt uitgezet. Als het gaat om de begeleiding van mensen die wel mogen worden ondersteund bij hun terugkeer, is de samenwerking voor VluchtelingenWerk nogal eens diffuus.

Kortom, als de overheid zelfstandige terugkeer wil bevorderen en de begeleiding hiervoor kan worden gefaciliteerd door diverse organisaties – waaronder nu ook VluchtelingenWerk – wat is dan de ruimte die VluchtelingenWerk als samenwerkingspartner daarvoor krijgt? En wat houdt dan de plicht tot het melden van trajecten bij de Dienst Terugkeer en Vertrek dan in? En hoe wordt door de DT&V omgegaan met de informatie die VluchtelingenWerk aan de dienst moet verstrekken als ze een ex-asielzoeker begeleidt bij zelfstandige terugkeer?

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is duidelijkheid krijgen wat de discretionaire ruimte binnen de wettelijke regelgeving van DT&V inhoudt met betrekking tot de subsidieverlening aan, en de samenwerking met maatschappelijke organisaties - binnen dit onderzoek VluchtelingenWerk - die uitgeprocedeerde asielzoekers ondersteunen bij zelfstandige terugkeer.

Dit om inzichtelijk te krijgen hoe VluchtelingenWerk haar werkwijze hierop kan aanpassen, zodat de dienstverlening zo optimaal mogelijk is en de werkwijze van de DT&V ook kan worden uitgelegd aan de medewerkers die terugkeerders begeleiden.

1.4 Belanghebbenden

Belanghebbenden voor dit onderzoek naar de speelruimte voor begeleiding van ex-asielzoekers bij hun zelfstandige terugkeer zijn naast VluchtelingenWerk ook andere maatschappelijke organisaties die ex-asielzoekers begeleiden. Verder kan als belanghebbende de Dienst Terugkeer en Vertrek worden aangemerkt, omdat – als de dienst de maatschappelijke organisaties als samenwerkingspartner ziet – de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk kunnen bijdragen aan een betere samenwerking. De andere belanghebbenden zijn bijvoorbeeld de begeleiders van VluchtelingenWerk die in direct contact staan met de cliënt die bij terugkeer wordt begeleid en deze cliënt zelf.

1.5 Probleemstelling

Als zelfstandige terugkeer van ex-asielzoekers moet worden bevorderd:

Op welke wijze wordt door de Dienst Terugkeer en Vertrek invulling gegeven aan de discretionaire ruimte binnen het wettelijk kader van het terugkeerbeleid, met betrekking tot de samenwerking met VluchtelingenWerk op het gebied van ondersteuning van uitgeprocedeerde asielzoekers bij hun zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst?

Onderzoeksvragen:

1. Waaruit bestaat de discretionaire ruimte van de DT&V met betrekking tot het toezicht en het bevorderen van zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers op nationaal niveau?
2. Hoe wordt door de beleidsuitvoerders van de DT&V omgegaan met de discretionaire ruimte met betrekking tot subsidieverlening vanuit de SVT aan maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk voor de begeleiding van ex-asielzoekers bij terugkeer?

3. Hoe wordt door de beleidsuitvoerders van de DT&V omgegaan met discretionaire ruimte met betrekking tot de samenwerking met maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk op uitvoeringniveau?
4. Op welke wijze wordt door de DT&V omgegaan met de informatie die VluchtelingenWerk aan de dienst verstrekt over de begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers?

2. Juridisch en theoretisch kader

2.1 Inleiding

Onder invloed van de toegenomen migratiedruk op Nederland in de jaren negentig van de vorige eeuw, is het Nederlandse asiel- en integratiebeleid steeds strenger geworden. In 2001 werd de nieuwe vreemdelingenwet – Vreemdelingenwet 2000 – van kracht. Hiermee is de asielprocedure vereenvoudigd en sneller geworden en ook de terugkeerplicht van mensen die geen verblijfsvergunning krijgen in de wet opgenomen. De instroom van asielzoekers is sinds die tijd gedaald ten opzichte van de jaren negentig. Vanaf 2014 is het aantal asielverzoeken sterk toegenomen. Hiermee is de noodzaak van een aansluitende aanpak van de asielprocedure en het terugkeertraject dat volgt als een asielzoeker in Nederland geen verblijfsvergunning krijgt, groter geworden. Althans – vanuit de overheid wordt gesteld dat een adequaat terugkeerbeleid nodig is om ervoor te zorgen dat het asielbeleid breed wordt gedragen in de samenleving (Hirsch Ballin & Albayrak, 2008, p. 18).

Dit hoofdstuk geeft allereerst een situatieschets van het illegalenvraagstuk, vervolgens komt het wettelijke kader van de vertrekplicht en het toezicht dat de Dienst Terugkeer en Vertrek hierop heeft aan bod. Ten slotte wordt het theoretische kader met betrekking tot discretionaire ruimte uiteengezet.

2.2 Illegaliteit

Mensen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten, mogen niet zomaar in Nederland verblijven. Afhankelijk van het land van herkomst is er bijvoorbeeld een geldig visum of een verblijfsvergunning nodig om legaal in Nederland te kunnen verblijven. Burgers uit landen van de Europese Unie, Zwitserland, IJsland en Noorwegen zijn uitzondering op de regel. Legaal verblijf wordt ook wel een geldige verblijfstitel genoemd. De voorwaarden hiervoor zijn beschreven in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. In het totaal worden in dit artikel dertien mogelijkheden genoemd waarmee vreemdelingen hier in Nederland legaal kunnen verblijven.

De voorwaarden waaraan een vreemdeling moet voldoen, hangen samen met het verblijfsdoel in Nederland. Dit kan zijn studie, werk, gezinsvorming of gezinshereniging, maar ook asiel. Vanwege de doelstelling en de doelgroep van VluchtelingenWerk, houdt dit onderzoek zich bezig met mensen die in Nederland asiel hebben aangevraagd. De voorwaarden waarop aan asielzoekers een verblijfsvergunning (voor bepaalde tijd) wordt gegeven, staan beschreven in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000:

Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

- a. die verdragsvluchteling is; of*
- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:*
 - 1°. doodstraf of executie;*
 - 2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of*
 - 3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.*

Mensen zonder een geldige verblijfstitel, zijn illegaal in Nederland.

Als vreemdelingen in Nederland asiel aanvragen, wordt hun vluchtverhaal onderzocht door de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND). Als de IND dit verhaal aannemelijk vindt, krijgt de asielzoeker een verblijfsvergunning, zo niet, dan moet de asielzoeker binnen 28 dagen Nederland zelfstandig weer verlaten. De IND draagt het dossier dan over aan de Dienst Terugkeer en Vertrek. (DT&V, AVIM en IND, 2015). Tegen deze afwijzing kunnen asielzoekers nog wel in beroep bij de rechter. Dit geeft gedurende het beroep nog recht op opvang in een AZC. Afgewezen asielzoekers die na deze periode nog in Nederland verblijven, zijn hier illegaal.

2.1.1 Aantal illegalen in Nederland

Hoeveel mensen illegaal in Nederland verblijven, is lastig vast te stellen. Het kenniscentrum asielzoekers en vluchtelingen van Pharos vermeldt op haar site dat het aantal illegalen in Nederland in 2014 werd geschat op zo'n 100.000. Deze groep mensen is zeer divers. Het gaat dan om bijvoorbeeld toeristen met een verlopen visum en om asielzoekers die hier geen verblijfsvergunning hebben gekregen of waarvan de tijdelijke verblijfsvergunning niet is verlengd (Pharos, 2015), maar ook om bijvoorbeeld mensen die zonder vergunning bij hun gezin of familie zijn gaan wonen (Pharos, 2015).

Uit gegevens van de IND (IND, 2013; IND, 2014; IND, 2016) komt naar voren dat in 2013 47% van de asielverzoeken werden ingewilligd. In 2014 en 2015 lag dit percentage hoger, namelijk op 65% in 2014 en op 70% in 2015. In 2015 waren er in totaal 45.030 asielverzoeken, in 2014 waren dit er 23.530, over het jaar 2013 lag het aantal verzoeken rond de 13.100. In deze aantallen zijn ook herhaalde asielverzoeken meegeteld. Als deze percentages tegen het aantal asielaanvragen over deze jaren wordt afgezet, dan komt dit er voor 2015 op neer dat ongeveer 13.509 asielzoekers Nederland weer moesten verlaten, in 2014 lag dit aantal op ongeveer 8235 asielzoekers en voor 2013 op 6943 asielzoekers. Of deze mensen ook daadwerkelijk zijn vertrokken, vermeldt IND niet.

In statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2015) is terug te vinden hoeveel mensen Nederland in 2013 en 2014 moesten verlaten en hoeveel mensen aantoonbaar zijn vertrokken. In deze cijfers zijn niet alleen asielzoekers meegenomen, maar ook mensen die bijvoorbeeld met een toeristenvisum of met een verblijfsvergunning voor het volgen van een studie in Nederland mochten verblijven, maar waarvan de geldigheid van de vergunning is komen te vervallen.

Aantal mensen dat Nederland moest verlaten		Aantal mensen dat aantoonbaar vertrok	
2013	2014	2013	2014
32 435	33 735	8010	8000

Cijfers CBS

2.3 Wettelijk kader terugkeer

Op terugkeer van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen is niet alleen de Nederlandse wetgeving van toepassing, maar ook de Europese. De Europese Unie probeert zoveel mogelijk toe te werken naar een eenduidig asiel- en vreemdelingenbeleid binnen de aangesloten lidstaten. Met betrekking tot illegaal verblijf en terugkeer is in december 2008 de Richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad gepubliceerd. Deze richtlijn wordt ook wel aangeduid als de Terugkeerrichtlijn. Deze richtlijn omvat gemeenschappelijke normen en procedures in de Europese lidstaten over terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

Het uitgangspunt van deze richtlijn is zelfstandige terugkeer, maar als een vreemdeling hieraan geen gehoor geeft, kan deze in vreemdelingendetentie worden gezet. Dit mag alleen als een vreemdeling ook daadwerkelijk kan worden uitgezet.

Sinds 15 december 2011 is de Vreemdelingenwet 2000 – ten behoeve van de invoering van de terugkeerrichtlijn – gewijzigd. Hiermee is in de Vreemdelingenwet het terugkeerbesluit en het inreisverbod toegevoegd. (Stb 2011, 663)

Het terugkeerbesluit houdt in dat een vreemdeling die hier geen verblijfsvergunning krijgt een termijn krijgt opgelegd waarbinnen hij of zij Nederland dient te verlaten. De standaard vertrektermijn die hiervoor is vastgelegd in artikel 62 van de Vreemdelingenwet is 28 dagen. Het inreisverbod betreft een periode waarbinnen de vreemdeling niet meer in Nederland en andere Europese lidstaten mag komen. Een inreisverbod wordt meestal niet direct opgelegd, maar kan worden opgelegd als de illegaal verblijvende vreemdeling niet binnen de gestelde termijn Nederland heeft verlaten. (DT&V, 2016)

2.3.1 Vertrekplicht

De Nederlandse overheid ziet het liefst dat illegale vreemdelingen zelfstandig vertrekken. Het is de eigen verantwoordelijkheid van een vreemdeling om uit Nederland te vertrekken op het moment dat hij of zij geen verblijfsvergunning krijgt. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 61 van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 62 van deze wet verbindt hieraan een termijn van vier weken. De Vreemdelingenwet geeft ook ruimte om de termijn korter of langer te maken, als dit in de betreffende situatie gewenst is.

Als een illegale vreemdeling niet zelfstandig vertrekt binnen de gegeven termijn, dan kan deze gedwongen worden uitgezet door de Koninklijke Marechaussee. Dit wordt ook wel gedwongen terugkeer genoemd.

Het uitzetten van ex-asielzoekers is niet zo eenvoudig. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te wijzen. Vaak zijn asielzoekers niet in het bezit van de juiste identiteitsdocumenten, zoals een paspoort of een geboorteakte. In dat geval moet bij de ambassade van het land van herkomst een vervangend reisdocument worden aangevraagd – ook wel een laissez passer genoemd.

Ambassades werken over het algemeen alleen mee als een vreemdeling vrijwillig meewerkt aan vertrek. Dit is bij vluchtelingen vaak niet het geval. Kox en Leerkes (2013) omschrijven in hun onderzoek *‘Met de schrik vrij’* redenen waarom terugkeer voor uitgeprocedeerde asielzoekers moeilijk is. De eerste reden heeft te maken met het feit dat mensen – vaak met gevaar voor hun eigen leven – huis en haard hebben verlaten in de hoop op een betere toekomst. Als zij vervolgens krijgen te horen dat ze hier niet mogen blijven, is het lastig om de knop om te zetten naar vertrek uit Nederland.

Volgens Kox en Leerkes (2013) hebben redenen voor uitgeprocedeerde asielzoeker veelal te maken met het onveiligheidsgevoel in het land van herkomst en het veiligheidsgevoel dat ze in Nederland hebben. Illegaal verblijf in Nederland is voor hen dan – ondanks slechte leefomstandigheden – een betere optie dan terugkeer.

Ook als een ex-asielzoeker wel vrijwillig wil vertrekken, wordt een vervangend reisdocument niet altijd afgegeven door het land van herkomst. Dit komt bijvoorbeeld omdat de betreffende persoon niet als onderdaan wordt erkend. Dan moet op de één of andere manier worden bewezen dat de vreemdeling ergens vandaan komt. Dit laatste is ook voor een regievoerder van DT&V vaak een onbegonnen taak. (Kox en Leerkes, 2013)

2.3.2 Zelfstandige terugkeer

Eén van de theorieën binnen de rechtssociologie waarmee een verklaring is te geven waarom uitgeprocedeerde asielzoekers al dan niet zelfstandig vertrekken, is de theorie van de procedurele rechtvaardigheid. Het centrale thema bij de theorie over procedurele rechtvaardigheid (Thibaut & Walker, 1975) is dat mensen – als ze het gevoel hebben dat ze zijn gehoord – eerder geneigd zijn om een negatieve beslissing (van een overheidsorgaan) of een negatieve uitkomst van een procedure te aanvaarden.

Dit blijkt ook uit onderzoek van Lind en Tyler (1988) over de procedurele rechtvaardigheid. Uit dit onderzoek bleek dat de kwaliteit van een (rechts)procedure wordt bepaald door vijf factoren:

- Mensen willen worden gehoord en hun eigen verhaal kunnen doen
- De mate waarin mensen zelf invloed hebben op hun procedure (bijvoorbeeld door het aandraagen van bewijsmateriaal in de procedure)
- De wijze van voorlichting over het verloop en het doel van de procedure is ook bepalend voor de tevredenheid over het verloop van de procedure
- Verder is het belangrijk dat mensen zich serieus genomen voelen, door bijvoorbeeld de rechter, maar in het geval van de asielprocedure ligt dit ook al bij het serieus genomen worden door de IND-medewerker die de asielaanvraag behandelt.
- Tot slot speelt onpartijdigheid een belangrijke rol. Beslissingen moeten zijn genomen op basis van feiten en niet op veronderstellingen.¹

In het geval van uitgeprocedeerde asielzoekers is het volgens de wet duidelijk dat iemand die hier geen verblijfsvergunning heeft gekregen, moet vertrekken. De rechtsregels zijn uitgevoerd en het gevolg is duidelijk volgens de wet. Of dit ook geldt voor de burger – en in dit geval een asielzoeker – hangt af van de mate waarin hij of zij het besluit begrijpt en wil aanvaarden. Dit wordt ook door de overheid gezien. Het is de bedoeling dat regievoerders aan de hand van een nieuwe methodiek gaan werken – *Werken in Gedwongen Kaders* (Dijkhoff, 2015, p. 3). Hiermee moet meer ruimte worden gegeven voor de weerstand die ex-asielzoekers kunnen hebben tegen de vertrekplicht.

2.3.2.1 Levenskansen

Een andere factor die meeweegt in het al dan niet zelfstandig willen terugkeren, heeft te maken met de levenskansen in illegaliteit (Kox & Leerkes, 2013). Als deze levenskansen afnemen, wordt de motivatie tot terugkeer groter. Om levenskansen in illegaliteit te verminderen, heeft de overheid in 1998 de koppelingswet ingevoerd. Deze wet houdt in dat mensen, die illegaal in Nederland verblijven, geen aanspraak meer kunnen maken op voorzieningen als een bijstandsuitkering, een basisverzekering volgens de Zorgverzekeringswet of op bijvoorbeeld huurtoeslag.

Dit heeft tot gevolg dat uitgeprocedeerde asielzoekers eerder geneigd zijn om Nederland te verlaten, maar de levenskansen in Nederland zijn niet van doorslaggevende waarde als een uitgeprocedeerde asielzoeker zich niet veilig voelt.

Uit het onderzoek van Kox en Leerkes (2013) blijkt dat het veiligheidsgevoel een belangrijke invloed heeft op het al dan niet zelfstandig vertrekken naar het land van herkomst. Als mensen het gevoel hebben dat ze in het land van herkomst niet veilig zijn, zullen ze eerder geneigd zijn om illegaal in Nederland te verblijven. Maatregelen die illegaal verblijf ontmoedigen, lijken voor deze groep weinig invloed te hebben. Het veiligheidsgevoel van deze groep uitgeprocedeerde asielzoekers heeft invloed op het al dan niet voor lief nemen van strengere maatregelen van de overheid. Pas op het moment dat de situatie in het land van

¹ Samengevat van R.J.S. Schwitters. *Recht en samenleving in verandering, een inleiding in de rechtssociologie*. Deventer, 2008 Kluwer (p.159, 160)

herkomst verbetert, is de kans dat uitgeprocedeerde asielzoekers zelfstandig terugkeren, groter. (Kox & Leerkes, 2013)

Om de hier (illegaal) verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers op de juiste manier te begeleiden bij terugkeer, is het van belang om rekening te houden met de oorspronkelijke beweegredenen om in Nederland asiel aan te vragen. Dreigen met maatregelen (als bijvoorbeeld gedwongen terugkeer) heeft voor de laatste groep het minste zin. De kans is dan groot dat de vreemdeling dan onderduikt. (Kox en Leerkes, 2013)

2.3.3 Omstandigheden die vrijwillige terugkeer positief beïnvloeden

Gedwongen terugkeer wordt vaak gezien als instrument om vrijwillige terugkeer van illegalen te bevorderen. Leerkes, Boersema, Van Os, Galloway en Van Londen (2014) tonen in hun onderzoek *Afgewezen en uit Nederland vertrokken* aan dat dit ook zo blijkt te zijn. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek de wil om vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst toe te nemen als de levenskansen in illegaliteit in Nederland minder worden. Verder noemen de onderzoekers dat de begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers door maatschappelijke organisaties een positief effect heeft op de beslissing die wordt gemaakt om toch zelfstandig te vertrekken. *Empowerment* en het idee dat de vreemdeling ook in het land van herkomst weer een leven kan opbouwen, werken hierop positief. (Leerkes, Boersema, Van Os, Galloway & Van Londen, 2014)

Samenvattend kan worden gesteld dat de factoren die zelfstandige terugkeer beïnvloeden, te maken hebben met het gevoel dat een ex-asielzoeker het idee heeft dat hij is gehoord en serieus wordt genomen. Daarnaast is goede voorlichting over de procedure en onpartijdigheid van belang. Levenskansen in illegaliteit en het gevoel van veiligheid in het land van herkomst zijn belangrijke zaken waarmee bij de begeleiding van ex-asielzoekers rekening moet worden gehouden. Begeleiding bij terugkeer door onafhankelijke organisaties kan in dit geval een meerwaarde zijn.

Hierom is vanuit het ministerie van V&J ook opdracht gegeven om een onderzoek te laten doen naar de meerwaarde van een onafhankelijke casemanager in de vreemdelingenketen (Odé, Heuts & Witkamp, 2015). De uitkomst van dit onderzoek is dat in bepaalde gevallen – voornamelijk met betrekking tot ex-asielzoekers – een meerwaarde te vinden is voor het inzetten van een onafhankelijke casemanager. Maar omdat vanuit het onderzoek naar voren komt dat het *casemanagement* niet bestaat, is staatssecretaris Klaas Dijkhoff van mening dat de huidige werkwijze binnen de vreemdelingenketen niet hoeft te worden veranderd. Ook omdat binnen de vreemdelingenketen op verschillende plekken al een vorm van casemanagement wordt toegepast. VluchtelingenWerk heeft hierin volgens de staatssecretaris een belangrijke rol. (Dijkhoff, 2015)

2.3.3.1 Subsidies

Om zelfstandig vertrek van ex-asielzoekers aan te moedigen, zijn er diverse regelingen in het leven geroepen om deze doelgroep aan te moedigen weer terug te keren naar het land van herkomst. Hierop wordt ook vanuit de Europese Unie ingezet. Binnen de Europese Terugkeerrichtlijn worden lidstaten aangemoedigd om de financieringsmogelijkheden vanuit het Europese Terugkeerfonds optimaal te gebruiken (Terugkeerrichtlijn, considerans 10). Dit fonds is in 2014 opgegaan in het fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) (Verordening (EU) Nr. 516/2014).

Binnen het AMIF zijn vier doelen te vinden waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Eén van deze doelen is het bevorderen van zelfstandige terugkeer van onder andere ex-asielzoekers.

“Voor vrijwillige terugkeer van personen, met inbegrip van personen die het grondgebied niet hoeven te verlaten, maar toch willen terugkeren, dienen stimulansen te worden beoogd, zoals een voorrangsbehandeling in de vorm van extra ondersteuning bij de terugkeer. Uit het oogpunt van kosteneffectiviteit is dit soort vrijwillige terugkeer in het belang van zowel personen die terugkeren als van de autoriteiten. De lidstaten moeten worden aangemoedigd om de voorkeur te geven aan vrijwillige terugkeer.” (considerans 27, Basisverordening AMIF, 2014)

Deze aanbeveling om vreemdelingen die zelfstandig willen terugkeren extra te ondersteunen, is in het Nederlandse beleid overgenomen (Leers, 2011) en hierdoor is het sinds 1 januari 2012 voor ex-asielzoekers mogelijk om van meerdere regelingen tegelijk gebruik te maken en zowel terugkeerondersteuning te krijgen die de feitelijke terugkeer betreft en in aanvulling daarop een financiële herintegratieondersteuning (deze ondersteuning wordt door IOM gegeven), als terugkeerondersteuning van maximaal 1500 euro in natura te ontvangen. Het project Met Opgeheven Hoofd valt onder deze ondersteuning in natura en hiervoor wordt VluchtelingenWerk gesubsidieerd door zowel het AMIF als vanuit de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT). Dit betreft een cofinancieringsregeling waardoor de subsidieaanvraag moet worden ingediend bij de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer. Hierover hieronder meer.

2.4 Uitvoering terugkeerbeleid

Het ministerie van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijke voor het vreemdelingenbeleid in Nederland. Hierbij hoort ook het terugkeerbeleid en het terugdringen van illegaliteit. Om het terugkeerbeleid van de overheid uit te voeren, is in 2007 de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) opgericht. Deze dienst voert het terugkeerbeleid van de overheid uit en werkt hiervoor ook met veel maatschappelijke organisaties samen om terugkeer van illegale vreemdelingen te bevorderen.

Als een vreemdeling – binnen dit onderzoek een uitgeprocedeerde asielzoeker – dient te vertrekken, dan krijgt deze een regievoerder van de dienst toegewezen die de vreemdeling begeleidt bij terugkeer. Binnen deze begeleiding wordt gekeken naar de mogelijkheden voor de vreemdeling om terug te keren. Als blijkt dat dit lastig wordt, kan de regievoerder besluiten om de cliënt een langere vertrektermijn te geven – tenminste als het voor de regievoerder duidelijk is dat de vreemdeling ook daadwerkelijk meewerkt aan zijn of haar vertrek. (Deze langere termijn mag meestal niet in een asielzoekerscentrum worden afgewacht, maar de vreemdeling krijgt in dit geval aanvullende opvang in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) in Ter Apel.) De regievoerders die voor deze dienst werken, hebben dus in hun uitvoerende en toezichthoudende taak dus ruimte om de algemene regels die voortkomen uit het de Vreemdelingenwet aan te passen aan de specifieke situatie van de vreemdeling die onder hun regievoering staat. Dit laatste wordt ook wel discretionaire ruimte of beleidsvrijheid genoemd. In paragraaf 2.5 komt het begrip discretionaire ruimte verder aan bod.

2.4.1 Taken DT&V

Naast de uitvoering en het toezicht op het terugkeerbeleid, heeft de DT&V ook andere taken en rollen. De dienst krijgt van de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) een bedrag voor activiteiten om ex-asielzoekers te ondersteunen bij de vrijwillige, duurzame terugkeer en re-integratie in het land van herkomst. BHOS en het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) stemmen af hoe dit geld mag worden besteed binnen de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT). Hieraan nemen drie diensten deel, namelijk:

- de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DHS) van het ministerie van BHOS;

- de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van V&J;
- de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het ministerie van V&J.

De DT&V voor het subsidiebeleid voor de stuurgroep uit. (Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond subsidiëring Subsidieregeling [...] duurzame terugkeer en herintegratie 2015–2016)

De missie van de DT&V is om het vertrek van onder ander ex-asielzoekers zorgvuldig, waardig en tijdig te laten verlopen (DT&V, 2016). Dit in goede samenwerking met alle betrokken overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties. Met betrekking tot terugkeerondersteuning kan de DT&V een ex-asielzoeker ook doorsturen naar maatschappelijke organisaties voor extra ondersteuning bij terugkeer. (DT&V, 2016) In zekere zin is de DT&V dan een opdrachtgever van maatschappelijke organisaties in de vreemdelingenketen.

Tot slot zijn nog twee rollen van de DT&V te noemen. Namelijk die van samenwerkingspartner. De dienst ziet maatschappelijke organisaties die ex-asielzoekers ondersteunen bij zelfstandige, duurzame terugkeer en re-integratie als samenwerkingspartner. (DT&V, 2016)

Ook is de DT&V ketenpartner binnen diverse locale terugkeer overleggen. Dit zijn overleggen waarbij diverse partners binnen de vreemdelingenketen gezamenlijk naar duurzame oplossingen kijken voor illegale vreemdelingen die bijvoorbeeld in een noodopvang van de gemeente verblijven. Partijen die hierbij zijn betrokken zijn onder andere de vreemdelingen politie, de gemeente, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de Naturalisatie en Immigratiedienst (IND) en maatschappelijke organisaties waaronder VluchtelingenWerk. (DT&V, 2016)

Naast de laatst genoemde rollen, hangen de rollen die de DT&V heeft samen met de bovengenoemde taken. In relatie tot de samenwerking met VluchtelingenWerk op het gebied van terugkeerbegeleiding zijn de rollen als volgt onder te verdelen.

Rollen		DT&V	VWON
Mandaat DT&V	Gedwongen terugkeer	- Uitvoerder	Belangen behartiging, geen begeleiding
Mandaat DT&V	Vrijwillige terugkeer	- Regievoerder - Opdrachtgever - subsidieverstrekker - samenwerkingspartner	Opdrachtnemer en/of samenwerkingspartner bij realiseren en ondersteunen terugkeer

Met betrekking tot zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, heeft de DT&V (enige mate van) beleidsvrijheid nodig om het terugkeerbeleid uit te voeren. Deze beleidsvrijheid ligt op het gebied van mogelijkheden van terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, maar ook op het terrein van samenwerking met maatschappelijke organisaties – waaronder VluchtelingenWerk – die ex-asielzoekers begeleiden bij zelfstandige terugkeer. Deze beleidsvrijheid wordt ook wel discretionaire ruimte genoemd.

2.5 Discretionaire ruimte

De Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky (1980) stelt dat functionarissen, die aan de frontlinie van de overheid werkzaam zijn, over een aanzienlijke mate van ‘discretion’ beschikken. Discretion of discretionaire ruimte is te omschrijven als beleidsruimte. Deze uitvoeringsambtenaren duidt hij aan met de term ‘street-level bureaucrats’. Vanuit de visie van Lipsky is er ruimte nodig om uitvoeringsfunctionarissen in staat te stellen de ingewikkelde officiële regels, richtlijnen en instructies te kunnen toepassen op de specifieke omstandigheden op de werkvloer. Hij noemt vijf zaken die het werk van de uitvoeringsfunctionarissen bemoeilijken, namelijk:

1. Er is een chronisch tekort aan middelen (geld, mankracht en tijd) in verhouding tot het werk dat moet worden verricht.
2. De vraag naar diensten is groter dan het aanbod.
3. Vage en regelmatig tegenstrijdige regels en doelstellingen van beleidsmakers.
4. Een niet meewerkende en onvrijwillige clientèle.
5. De doelen (targets) zijn moeilijk te halen en vaak moeilijk meetbaar.

Niet alle aspecten uit de theorie van Lipsky zijn van toepassing op het werk van de regievoerders van DT&V. Met name de laatste twee zaken die Lipsky noemt, zijn wel van toepassing op de beroepspraktijk van medewerkers van de DT&V. Regievoerders krijgen veelal te maken met onvrijwillige clientèle. Mensen zijn immers niet zonder reden uit hun land van herkomst gevlucht en om dan mee te werken aan zelfstandig vertrek, is niet direct hun eerste keus. Daarnaast zijn de doelen door de genoemde barrières in zelfstandige terugkeer – zoals: het land van herkomst neemt eigen burgers niet meer op, papieren zijn niet te verkrijgen, vertrekmoratoria die zijn ingesteld – moeilijk te behalen.

Toch is de theorie van Lipsky voor dit onderzoek relevant, omdat op basis hiervan de mate van beleidsvrijheid van de regievoerders en de manier waarop ze hiervan gebruik maken, kan worden geanalyseerd. De regievoerders van DT&V behoren tot een groep publieke uitvoeringsfunctionarissen die hun werk in direct contact met uitgeprocedeerde asielzoekers uitvoeren. Elke begeleidingssituatie waarmee zij te maken krijgen, is anders en vraagt om maatwerk. De individuele benadering die hiervoor nodig is, maakt het noodzakelijk om beleidsvrijheid / discretionaire ruimte te hebben. De uitvoerder – in dit geval de regievoerder van de DT&V – heeft ruimte nodig om te beslissen naar welke doelstelling er moet worden gehandeld (Van der Veen, 1990).

De discretionaire ruimte is volgens Bakker en Van Waarden (1999) niet alleen van toepassing op de uitvoerende instanties en hun medewerkers die face-to-face contact hebben met cliënten, maar ook op eerdere fasen, zoals die van voorbereiding en formulering van wetten en besluitvorming met betrekking tot het uit te voeren beleid.

Ook noemen Bakker en Van Waarden (1999) de invloed van de regelgeving op de ruimte van uitvoerenden. Als procedures die uit een wet voortkomen heel nauwkeurig zijn omschreven, dan is er minder ruimte voor beleidsuitvoerders dan in de situatie wanneer de normen en richtlijnen vaag blijven.

Er is een gelaagdheid te vinden binnen de discretionaire ruimte, deze begint bij het formuleren van de wetgeving. Vervolgens hebben ambtenaren die het beleid met betrekking tot de wettelijke regelgeving uitwerken een zekere discretionaire ruimte om de beleidsregels op te stellen. Om ten slotte bij de discretionaire ruimte op de werkvloer van de beleidsuitvoerders te komen. (Bakker & Van Waarden, 1999)

2.5.1 Discretionaire ruimte in de wet

Van der Veen (1990) noemt in zijn onderzoek *De sociale grenzen van beleid* twee oorzaken waardoor er discretionaire ruimte ontstaat in de wet. De eerste oorzaak heeft te maken met een bepaalde mate van *onbepaaldheid* in de wet, de tweede oorzaak heeft te maken met *tegenstrijdige doelstellingen* binnen de wet.

Onbepaaldheid van een wet heeft met meerdere zaken te maken (Hoekema; et al, 1998). Allereerst kan het zijn dat dit het gevolg is van deels overeenkomende regels, waardoor er onduidelijkheid ontstaat over de betekenis ervan. Ook is er een kloof tussen de juridische begrippen en de praktijk waarop deze betrekking hebben. Hierbij zijn het uiteindelijk de uitvoerenden die inhoud geven aan de juridische begrippen. Tot slot heeft onbepaaldheid ook te maken met het gegeven dat de wetgever juist discretionaire ruimte geeft aan de uitvoerenden. Dit is het geval bij bijvoorbeeld kaderwetten zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze kaderwet geeft de grenzen aan van waaraan moet worden voldaan, maar de gemeente heeft de vrijheid om het beleid zelf verder in te richten.

De tweede oorzaak waardoor discretionaire ruimte ontstaat in de wet is als er sprake is van tegenstrijdige doelstellingen binnen één en dezelfde wet. (Van der Veen, 1990) Hiermee krijgt de uitvoerder van de wet ruimte om te beslissen naar welke doelstelling er moet worden gehandeld.

Het idee dat binnen de wet discretionaire ruimte kan ontstaan, is voor dit onderzoek interessant. Op de Nederlandse vreemdelingen wetgeving en het beleid dat hierop wordt gevoerd, zijn diverse verdragen van invloed vanuit de Verenigde Naties en ook op Europees niveau. De mogelijkheid van tegenstrijdige doelstellingen of onbepaaldheid wordt hierdoor mogelijk beïnvloed.

2.5.2 Discretionaire ruimte door de structuur van de organisatie

In de vorige paragrafen is beschreven dat discretionaire ruimte kan ontstaan binnen uitvoerde instanties en door de manier waarop wetgeving is ingericht. Volgens Van der Veen (1990) ontstaat er ook discretionaire ruimte door de structuur van de organisatie. In zijn onderzoek *De sociale grenzen van beleid* noemt Van der Veen (1990) vijf oorzaken waardoor er door de structuur van een organisatie, discretionaire ruimte ontstaat.

De eerste oorzaak heeft te maken met de structuur van de organisatie. Als deze structuur complex is, dan zijn taken minder overzichtelijk. De tweede oorzaak heeft te maken met de centralisatie van de uitvoering van een organisatie. Van der Veen verwoordt het als volgt: *‘Een sterk gecentraliseerde uitvoerende organisatie heeft kortere en overzichtelijker interne communicatielijnen, maar een veel grotere afstand tot het publiek. Een meer gedecentraliseerde organisatie staat dicht bij haar cliënten maar is moeilijker intern te sturen en te controleren.’*

De derde oorzaak ligt volgens Van der Veen (1990) in de verschillende taken waarmee verschillende mensen zijn belast. Dit maakt volgens hem de structuur van de organisatie minder duidelijk.

De vierde oorzaak waardoor discretionaire ruimte door de structuur van een organisatie ontstaat heeft te maken met de interne controle van beslissingen van ambtenaren. Deze controle kan bijvoorbeeld worden bereikt met supervisie en controle, maar deze controle van uitvoerende ambtenaren, kan moeilijk zijn.

Een vijfde oorzaak heeft te maken met de werkdruk. Als door een plotselinge extra toestroom van nieuwe cliënten werk blijft liggen, kan het zijn dat hierdoor extra effectief moet worden gewerkt, waardoor beslissingen bijvoorbeeld gestandaardiseerd worden of niet achteraf worden gecontroleerd.

Binnen dit onderzoek is vanwege de taakstelling van DT&V en de diverse taken die zij uitvoeren, het concept van de complexiteit van de organisatie en de structuur van de organisatie van toepassing.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, bestaan er vele oorzaken van discretionaire ruimte. In dit onderzoek is de ruimte binnen de wet zelf, de ruimte van de beleidsmakers en de ruimte van de regievoerders en de structuur van de organisatie van belang.

3 Onderzoeksmethoden

In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden beschreven waarmee de probleemstelling wordt beantwoord. Allereerst komen de onderzoeksmethoden aan bod en wordt het begrip discretionaire ruimte geoperationaliseerd en de populatie beschreven. Vervolgens wordt aan de hand van de onderzoeksvragen de onderzoeksmethode beschreven en komen de kwaliteitscriteria – betrouwbaarheid en validiteit – van het onderzoek aan bod. Tot slot wordt het onderzoeksproces en de analyse ervan beschreven.

3.1 Onderzoeksmethode

Er zijn diverse methoden aanwezig om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Bij onderzoeksmethoden wordt er een verschil gemaakt tussen kwalitatief- en kwantitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek is gebaseerd op cijfermatige gegevens. Kwalitatief onderzoek is onderzoek met behulp van niet-cijfermatige gegevens. Voorbeelden van kwalitatief onderzoek zijn: literatuuronderzoek, interviews en bijvoorbeeld observatie. (Verhoeven, 2011)

Om tot beantwoording van de probleemstelling te komen, is gekozen voor kwalitatief onderzoek door middel van literatuuronderzoek en interviews. De literatuurstudie betreft in dit geval ondermeer onderzoeken naar effectiviteit van terugkeerbegeleiding van ex-asielzoekers en de factoren die hierop invloed hebben. Deze onderzoeken hebben met name een rol gespeeld in het beschrijven van het theoretisch kader. Vervolgens is de wetgeving en het hieruit voortvloeiende terugkeerbeleid geanalyseerd en worden ook de subsidieregelingen die op dit onderzoek van toepassing zijn, onderzocht om vast te stellen wat de voorwaarden zijn voor zelfstandig vertrek en welke ruimte de wet biedt aan de uitvoerders van het terugkeerbeleid.

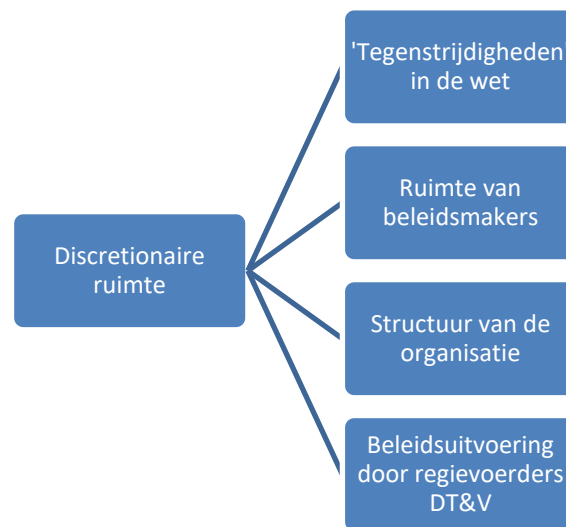
De probleemstelling is bij de keuze voor de onderzoeksdeelnemers en onderzoeksmethodiek leidend geweest. Omdat de uitvoering van het terugkeerbeleid ligt bij de regievoerders van de DT&V en de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd kan afhangen van de persoonlijke keuzes in de mogelijke beleidsvrijheid die zij hierbij hebben, kunnen zij relevante informatie geven om de probleemstelling te beantwoorden.

Kwalitatief onderzoek door middel van diepte interviews geeft de mogelijkheid om door te vragen en meer te weten te komen over de achterliggende redenen van het handelen van de respondenten. Dit is mede van belang, omdat – hoewel er een leidraad is vastgesteld met betrekking tot het uitvoeren van het terugkeerbeleid – deze leidraad en ander beleid onvoldoende duidelijkheid geeft welke beleidsruimte de regievoerders hebben als het gaat over de samenwerking met maatschappelijke organisaties en waar deze ruimte van afhangt.

3.2 Operationaliseren begrip discretionaire ruimte

In dit onderzoek wordt ingegaan op de discretionaire ruimte van beleidsuitvoerders van de Dienst Terugkeer en Vertrek. Om deze discretionaire ruimte inzichtelijk te maken, is in het vorige hoofdstuk ingegaan op wat discretionaire ruimte is en op welke niveaus deze ruimte ontstaat. Hierin is beschreven dat discretionaire ruimte nodig is om regels en wetten te kunnen toepassen op de specifieke omstandigheden van een cliënt, maar dat de discretionaire ruimte ook in eerdere fasen – binnen de wet zelf en de uitwerking ervan binnen het beleid door de beleidsmakers – al kan ontstaan. Aanvullende hierop is ook de invloed van de structuur van de organisatie besproken.

Schematisch ziet het er dan als volgt uit:



Binnen dit onderzoek wordt discretionaire ruimte onderzocht door naar deze vier zaken te kijken.

3.3 Variabelen

De keuze voor kwalitatief (exploratief) onderzoek heeft ook te maken met het gegeven dat van te voren niet duidelijk is welke variabelen van elkaar afhangen. Het potgrondplantprincipe – waarin de potgrond een onafhankelijke variabele is en de plant de afhankelijke variabele – is hierin van te voren niet duidelijk (wetenschap.infonu.nl, z.d.), omdat er sprake is van een complexe begeleidingssetting die zich binnen de context van het Nederlandse terugkeerbeleid afspeelt (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 77).

Na analyse van de onderzoeksresultaten van de interviews kunnen wel enkele variabelen worden aangewezen, bijvoorbeeld de setting van het verblijf van een ex-asielzoeker als onafhankelijke variabele en de discretionaire ruimte van regievoerders voor de begeleiding van deze groep als afhankelijke variabele.

Daar deze informatie behoort tot de uitkomsten van het onderzoek, worden de variabelen hier niet verder meetbaar gemaakt. Om wel inzichtelijk te maken hoe het onderzoek is uitgevoerd, wordt in paragraaf 3.5 de onderbouwing van de onderzoeksopzet beschreven aan de hand van de onderzoeksvragen.

3.4 Populatie

Voor de DT&V werken iets meer dan tweehonderd regievoerders. Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de beleidsruimte die regievoerders hebben, is gekozen om interviews te houden met regievoerders die in verschillende settings werken. Aanvankelijk was het de bedoeling om evenveel regievoerders van de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel, als regievoerders die vanuit een asielzoekerscentrum en de (gemeentelijke) noodopvang werken te interviewen.

Vanwege toestemmingsredenen was het niet mogelijk om de respondenten door middel van een steekproef te selecteren. Drie leidinggevendenden binnen de directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer van de DT&V hebben regievoerders gevraagd om mee te werken aan het onderzoek. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in drie regievoerders. Eenmaal binnen

bij de afdelingen, zijn meer regievoerders gevraagd of ze wilden meewerken aan het onderzoek. Dit bleek vanwege de werkbelasting van de meeste regievoerders niet haalbaar. Uiteindelijk zijn er in totaal zes regievoerders geïnterviewd. Twee daarvan zijn nu (deels) werkzaam voor gemeentezaken en vier op de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel. Vijf hiervan hebben ervaring met begeleiding van ex-asielzoekers die vanuit een asielzoekerscentrum worden begeleid naar zelfstandig vertrek. Aanvullend is ook een beleidsmedewerker van de dienst geïnterviewd. Dit interview betrof zowel het kader van de subsidieverlening als zaken die aan de hand van de topics die zijn voorgelegd aan de regievoerders.

3.5 Verantwoording van de onderzoeksmethode per onderzoeksvraag

De probleemstelling van dit onderzoek is:

Op welke wijze wordt door de Dienst Terugkeer en Vertrek invulling gegeven aan de discretionaire ruimte binnen het wettelijk kader van het terugkeerbeleid, met betrekking tot de samenwerking met VluchtelingenWerk op het gebied van ondersteuning van uitgeprocedeerde asielzoekers bij hun zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst?

Om tot beantwoording van de probleemstelling te komen, zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd.

3.5.1 Onderzoeksvraag 1

Waaruit bestaat de discretionaire ruimte van de DT&V met betrekking tot het toezicht en het bevorderen van zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers op nationaal niveau?

Om te onderzoeken of met betrekking tot zelfstandige terugkeer discretionaire ruimte ontstaat vanuit de wetgeving en het beleid dat daarop is gebaseerd, is aan de hand van literatuuronderzoek – ook wel deskresearch genoemd - gekeken naar factoren die hierin meewegen. Zaken die hierop invloed hebben, zijn terug te vinden in Europese Terugkeerrichtlijn, diverse internationale verdragen waarnaar in deze richtlijn wordt verwezen, de Vreemdelingenwet en het daaronder vallende beleid zelf.

Met betrekking tot de wet is nagegaan wat is vastgesteld over de terugkeerverplichting en de ruimte die wordt gegeven voor zelfstandig vertrek. Vanuit de interviews werd duidelijk dat ook de setting van het verblijf van de vreemdeling van belang kan zijn. De normen voor opvang van de vreemdeling zijn gekoppeld aan de verblijfsrechtelijke procedure en het terugkeerproces, vandaar dat hier in de beantwoording van de onderzoeksvraag ook op zal worden ingegaan.

Zaken die hierbij zijn onderzocht zijn:

- a) Wat is vastgesteld in de wet?
- b) Welke ruimte biedt de wet?
- c) Zijn er tegenstrijdige doelen waarmee beleidsmakers rekening mee moeten houden?
- d) Is met betrekking tot de uitvoering van de wet de discretionaire ruimte door de beleidsmakers van te voren vastgesteld (formele discretionaire ruimte)?
- e) Zo ja, hoe?

3.5.2 Onderzoeksvraag 2

Hoe wordt door de beleidsuitvoerders van de DT&V omgegaan met de subsidieverlening vanuit de SVT aan maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk voor de begeleiding van ex-asielzoekers bij terugkeer?

Een andere belangrijke factor in het uitvoeren van het terugkeerbeleid en het aanmoedigen van ex-asielzoekers bij hun herintegratie is de subsidieregeling vanuit de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer die hiervoor in het leven is geroepen. De DT&V voert deze regeling uit voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en is ook lid van deze stuurgroep. Op basis van het concept dat discretionaire ruimte kan ontstaan door de complexiteit van de organisatie, wordt onderzocht hoe door de DT&V wordt omgegaan met deze subsidieverlening.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is aan de hand van literatuuronderzoek nagegaan wat hierover is vastgesteld. Met betrekking tot het gevoerde subsidiebeleid is aanvullend ook een interview gehouden met een beleidsmedewerker van het de Dienst Terugkeer en Vertrek, deze is ingegaan op de subsidieverlening en de organisatie daarvan.

Zaken die hierbij zijn onderzocht zijn:

- a) Hoe wordt toegezien op de taakverdeling binnen SVT?
- b) Wie stelt de kaders waarbinnen subsidie wordt gegeven vast?
- c) Wie controleert?

3.5.3 Onderzoeksvraag 3 en 4

Het vierde niveau waarop discretionaire ruimte ontstaat, is op het uitvoeringsgebied zelf. Komt in onderzoeksvraag drie samenwerking aan bod, in onderzoeksvraag vier gaat het om de informatie die maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk aan de dienst verstrekt.

3) Hoe wordt door de beleidsuitvoerders van DT&V omgegaan met de samenwerking met maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk op uitvoeringniveau?

- a) Wat zijn de afspraken binnen diverse projecten als 'een nieuw hoofdstuk', 'met opgeheven hoofd' of lokale samenwerkingsoverleggen? Welke ruimte heeft een regievoerder van DT&V hierbij?
- b) Hoe wordt hiermee omgegaan door DT&V?
- c) Welke factoren hebben hier invloed op?
 - Zijn er bijvoorbeeld werkbeschrijvingen?
 - Is er een convenant of concrete afspraak?

Als het gaat om samenwerking, is ook communicatie tussen de partijen die de vreemdeling begeleiden van belang. Hierover zijn de regievoerders ook bevraagd.

4) Op welke wijze wordt door DT&V omgegaan met de informatie die VluchtelingenWerk aan de dienst vertrekt over de begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers?

- a) Wat doet de DT&V met informatie die door VWN wordt aangeleverd?
- b) Bestaan er volgens DT&V afspraken over deze informatie overdracht?
 - Wat doet de dienst met informatie over cliënten die worden begeleid in het traject 'een nieuw hoofdstuk' (*empowerment*)?
 - Wat doet de dienst met informatie over cliënten die worden begeleid bij hun zelfstandige terugkeer in het traject 'met opgeheven hoofd'?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn interviews gehouden met regievoerders van de DT&V. Hiertoe is in overleg met de opdrachtgever een topiclist opgesteld en vervolgens ook voorgelegd aan de schoolcoach.

De topiclist omvatte de volgende onderwerpen en subonderwerpen:

Topic	Subvragen per topic
Zelfstandige terugkeer	Speelruimte van de regievoerders - Hoeveel tijd mag een regievoerder geven als iemand geen verblijfstatus heeft? - Van welke factoren hangt dit af? - o Is er een kantelpunt van begeleiding zelfstandige terugkeer naar een gedwongen setting?² - o Wat zijn hiervoor de indicatoren? - Mogen regievoerders iets extra's doen om zelfstandig vertrek aan te moedigen? - o Zo ja, zijn hiervoor criteria vastgelegd? ▪ Wat zijn deze criteria? ▪ Heeft een regievoerder eigen mandaat, of moet toestemming worden gevraagd?
Samenwerking met maatschappelijke organisaties	- Hoe wordt de samenwerking vorm gegeven? - Is er een convenant met deze organisaties? - Zijn er voorwaarden waaraan de NGO's zich moeten houden? - Zien regievoerders een meerwaarde in de begeleiding door maatschappelijke organisaties? - o zo ja, welke? - o zo nee, wat is daarvan de reden?
Begeleiding door maatschappelijke organisatie	Als er wordt begeleid bij zelfstandige terugkeer door een externe partij - Hoe wordt dit traject door DT&V gevolgd? - Hoeveel ruimte heeft of krijgt een externe partij? - Hoe verloopt de communicatie met externe partijen? Is dit per partij verschillend of zijn er standaard afspraken?
Verificatie vreemdelingen in begeleiding	Met betrekking tot begeleiding door een externe partij lees ik op de site dat een vreemdeling die wordt begeleid bij terugkeer via een verificatieformulier moet worden (aan)gemeld. - Waarom bestaat deze lijst? - Wat doet DT&V met deze melding? - Als het iemand betreft die nog niet bekend was bij de DT&V, wat gebeurt er dan met deze informatie?
Financiën	Hebben regievoerders iets te zeggen over de subsidiëring/financiering van terugkeerders die door een externe partij worden begeleid? - Bijvoorbeeld adviesrol?
(Gemeentelijke) noodopvang	Wat is de rol van DT&V met betrekking tot de (gemeentelijke) noodopvang? Heeft DT&V zeggenschap over de duur van deze opvang? - Zo ja, hoe?
Rollen DT&V	Hoe gaan de regievoerders met de verschillende rollen van DT&V om? - Ervaart de regievoerder knelpunten of conflicterende belangen? - Hoe ziet de regievoerder zichzelf in dit proces?

² Als de DT&V aangeeft dat ze werkt van drang naar dwang, is hier mogelijk een kantelpunt voor aan te wijzen.

3.6 Kwaliteitscriteria: betrouwbaarheid en validiteit

Volgens Verhoeven (2011) is een onderzoek betrouwbaar als een onderzoek bij herhaling zoveel mogelijk dezelfde resultaten geeft. De herhaalbaarheidseis houdt volgens Verhoeven in dat het onderzoek herhaalbaar moet zijn op een ander tijdstip, met onder andere een andere onderzoeker en andere respondenten. (Verhoeven, 2011)

Om aan de zogeheten herhaalbaarheidseis van het onderzoek te kunnen voldoen, is het volgens Willems & Van Zwieten (2004) noodzakelijk dat in ieder geval de gebruikte onderzoeksmethode, de rol van de onderzoeker(s) en de context waarin het onderzoek plaatsvindt duidelijk weer te geven. (Willems & Van Zwieten, 2004)

3.6.1 Betrouwbaarheid

Om aan deze herhaalbaarheidseis te kunnen voldoen is vooraf een topiclist opgesteld, zodat, mocht dit onderzoek weer worden uitgevoerd, dezelfde onderwerpen aan bod komen en de uitkomsten met elkaar kunnen worden vergeleken.

Deze topiclist zorgt er ook voor dat de reacties van de respondenten ook met elkaar zijn te vergelijken. Deze lijst bevat relevante onderwerpen die in ieder interview aan bod zijn gekomen. Dit geeft ook de mogelijkheid om de uitkomsten van de interviews systematisch te kunnen analyseren, dit is ook gedaan door middel van labelen. Hierover meer in alinea 3.8.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten, is de respondenten toegezegd dat ze anoniem blijven in de beschrijving van de onderzoeksresultaten. Dit verkleint het risico op sociaal wenselijke antwoorden. Met het houden van interviews bestaat het risico op een verkeerde weergave van de antwoorden. Alle interviews zijn face-to-face gehouden en opgenomen. Na uitwerking ervan hebben de respondenten allemaal de mogelijkheid gekregen om deze uitwerking te lezen en aan te passen als dit nodig zou zijn. Pas hierna zijn ze bij de analyse van de onderzoeksvragen gebruikt.

Wat opvalt in het contact met de beleidsmedewerker is dat hij een soort van marketingpraatje houdt over de rol en de werkwijze van de DT&V. Een andere aantekening bij de betrouwbaarheid is, dat niet is te achterhalen of leidinggevenden expres bepaalde regievoerders naar voren hebben geschoven.

3.6.2 Eigen rol als onderzoeker

Met betrekking tot kwalitatief onderzoek geven D. Willems en M. van Zwieten (2004) aan dat juist de rol van de onderzoeker niet wordt uitgeschakeld, omdat de inbreng van des onderzoeker essentieel is. Volgens hen wordt de vertekening van de onderzoeksresultaten tegengegaan door de rol van de onderzoeker zo zichtbaar mogelijke te maken.

In hun boek *Unreliable sources* beschrijven M.A. Lee en N. Solomon (1992) hoe in de (Amerikaanse) media wordt omgegaan met de berichtgeving over de eerste Golfoorlog. Eén van de zaken die zij aanvoeren, is dat het beeld of vooroordeel dat een journalist heeft, bepaalt welke bronnen worden geraadpleegd. Men is geneigd om juist die bronnen te raadplegen die de vooroordelen van de schrijver bevestigen. (Lee & Solomon, 1992)

Als onderzoeker wil ik niet bevooroordeeld informatie zoeken en verwerken. Vanwege mijn betrokkenheid bij mensen die terug moeten naar hun land van herkomst, zou de schijn van bevooroordeeldheid over de werkwijze van de Dienst Terugkeer en Vertrek tegen mij kunnen werken.

Binnen de groep mensen die ex-asielzoekers begeleiden zijn diverse standpunten ten aanzien van zelfstandige terugkeer. Zelf ben ik hier absoluut niet tegen, als het maar wel veilig is en er mogelijkheden zijn om het leven weer op te bouwen voor de terugkeerder.

Wel vind ik het – net als andere medewerkers binnen VWN – lastig om beslissingen en/of procedures van de DT&V door gebrek aan transparantie en goede communicatie te begrijpen. Vooral als ook wordt gepretendeerd dat VluchtelingenWerk als samenwerkingspartner en zelfs als onafhankelijke casemanager wordt gezien (DT&V, 2016; Dijkhoff, 2015). Het is mijn nieuwsgierigheid naar hoe dit soort zaken in elkaar steekt, dat ik het onderzoek wil uitvoeren naar de beleidsvrijheid van medewerkers en hoe zaken zijn geregeld. Dit is niet iets waar ik een negatieve of bevooroordeelde houding in heb.

Om de schijn van bevooroordeeldheid richting de respondenten te voorkomen, heb ik niet verteld dat ik het onderzoek deed in opdracht van VluchtelingenWerk, maar om een vrije minor overheidsbeleid te halen. Ook heb ik mijn LinkedIn profiel hiervoor aangepast door enkele zaken met betrekking tot mijn werk weg te laten. Doordat ik geen respons kreeg op interviewverzoeken, heb ik via contactpersonen van VluchtelingenWerk contact weten te leggen met leidinggevenden van de DT&V. Dit verpestte in zekere zin mijn dekmantel, maar door open te zijn over mijn visie op terugkeer (wat ook door de regievoerders werd gevraagd), is deze schijn van bevooroordeeldheid ondervangen. Althans, vanuit de reacties van de respondenten is niet heel verdedigend gereageerd en daar was ik aanvankelijk wel bang voor.

3.6.3 Validiteit

Validiteit hangt samen met de geldigheid van onderzoeksresultaten. Nel Verhoeven (2011) geeft hierover aan dat de twee belangrijkste vormen van validiteit de geldigheid van het meetinstrument en de onderzoeksgroep zijn.

Er zijn ongeveer tweehonderd regievoerders werkzaam bij de DT&V, hiervan zijn er zes geïnterviewd. De uitkomsten van de interviews geven waarschijnlijk geen uitsluitel over hoe alle regievoerders omgaan met hun beleidsvrijheid. Toch zijn de reacties van de respondenten redelijk consistent. Er zijn – met betrekking tot de topics die tijdens de diepte interviews aan de orde kwamen – geen grote verschillen te vinden in handwijzen en als deze er wel zijn, zijn deze toe te schrijven aan de setting waarin de regievoerder werkt. Dit geeft een redelijk representatief beeld van de werkwijze van de dienst.

3.7 Onderzoeksproces

Vanwege tijdsgesprek van de respondenten in Ter Apel, is door hen verzocht dat de interviews twee aan twee werden afgenomen. De respondenten gaven aan dat ze van elkaar wisten dat ze soms een andere werkwijze hebben en vonden het geen probleem dat de ander daarvan hoorde. Mogelijk heeft de keuze om deze vraag te honoreren negatieve invloed op de betrouwbaarheid van de data. Anderzijds laten de reacties op de vragen over de werkwijze van de respondenten een behoorlijk eenduidig beeld zien, vulden de regievoerders elkaar aan, maar gaven ook aan als ze op een andere manier handelden.

Hoewel is gewerkt met een topiclist, zijn niet altijd exact dezelfde vragen gesteld aan de respondenten. Om zo min mogelijk sociaal wenselijke antwoorden te krijgen en zoveel mogelijk data, zijn de interviews alleen gestructureerd aan de hand van de topics. Dit had als nadeel dat sommige regievoerders meer uitwijdden over bepaalde zaken die niet direct met het onderzoek te maken hadden, maar als voordeel dat ik hiermee de ruimte kreeg om naar zaken te vragen die naar mijn idee gevoeliger zouden kunnen liggen en daarop dan ook respons kreeg.

Volgens Plochg en van Zwieten (2007) is het doen van kwalitatief onderzoek een circulair proces. De onderzoeksfasen kunnen door elkaar heenlopen. Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek werd duidelijk dat behalve het wettelijke kader van de terugkeerverplichting ook

de setting van het verblijf en de opvangmogelijkheden van belang zijn voor de discretionaire ruimte van de regievoerders. Vandaar dat deze informatie in de loop van het onderzoek ook is toegevoegd om tot beantwoording van de centrale vraag te kunnen komen.

Verder bleken sommige topics voor de interviews minder relevant voor de beantwoording van onderzoeksvraag drie en vier. Het onderwerp financiën is uiteindelijk deels komen te vallen onder het topic terugkeer bij de vraag of regievoerders iets extra's mogen doen om zelfstandige terugkeer te mogen bevorderen en deels bij onderzoeksvraag twee met betrekking tot de rol van regievoerders bij subsidieverlening vanuit de SVT.

Over de gemeentelijke noodopvang bleek de DT&V niets te zeggen te hebben, maar het is wel een begeleidingssetting van waaruit ex-asielzoekers kunnen werken aan hun zelfstandige vertrek. Waardoor dit, zoals hierboven genoemd, ook is meegenomen in de beschrijving van het wettelijk kader en het beleidskader van het terugkeerbeleid.

3.8 Analyse

De onderzoeksresultaten vanuit de literatuurstudie zijn geanalyseerd op basis van de niveaus waarop discretionaire ruimte kan ontstaan en de theorie die hierop van toepassing is die is beschreven in het theoretisch kader. Om dit voor de lezer toegankelijker te maken, wordt aan het begin van ieder hoofdstuk kort verwezen naar de theorie en wat deze inhoudt.

De uitgetypte interviews zijn aan de hand van de topics gelabeld op onderwerpen die met betrekking tot het topic aan de orde kwamen en vervolgens zijn per onderwerp de factoren opgesomd die voortkomen uit de antwoorden van de respondenten. In navolging van wat Verhoeven (2006, p. 308) stelt, zijn in de tekstbestanden een soort van post-its aangebracht. Deze zijn in Excel in een schema gezet en gesorteerd op topic, vervolgens op labels die vanuit de interviewvragen, maar ook vanuit de interviews naar voren kwamen om ten slotte de factoren hiervan te benoemen. Deze boomstructuur is in een schema verwerkt. Dit schema hiervan is te vinden in bijlage 1. De uitkomsten van de diepte-interviews zijn aan de hand van dit schema uitgewerkt. De volgorde van de topiclist is hierbij losgelaten, omdat vanuit de uitkomsten van de interviews een andere volgorde logischer leek.

4 Discretionaire ruimte binnen de wet en het beleid

4.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk twee aan de orde kwam, kan discretionaire ruimte al ontstaan in de wet. De twee oorzaken die Van der Veen (1990) noemt in zijn onderzoek *De sociale grenzen van beleid* zijn: *onbepaaldheid* in de wet en *tegenstrijdige doelstellingen* binnen de wet.

Bakker en Van Waarden (1999) hebben het over het ontstaan van discretionaire ruimte door de keuze die beleidsmakers moeten maken om de wetgeving om te zetten in beleid.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de Europese Terugkeerrichtlijn en de ruimte die de wet biedt binnen het terugkeerbeleid. Hierna wordt ingegaan op hoe de discretionaire ruimte in het beleid is vormgegeven.

4.2 Welke ruimte biedt de wet?

4.2.1 Europese Terugkeerrichtlijn

De Europese Unie probeert zoveel mogelijk toe te werken naar een eenduidig asiel- en vreemdelingenbeleid binnen de aangesloten lidstaten. Met betrekking tot illegaal verblijf en terugkeer is in december 2008 de Richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad gepubliceerd. Deze richtlijn wordt ook wel aangeduid als de Terugkeerrichtlijn. Deze richtlijn omvat gemeenschappelijke normen en procedures in de Europese lidstaten over terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

Het kader waarbinnen het terugkeerbeleid van lidstaten van de Europese Unie moet plaatsvinden en hoe maatregelen moeten worden toegepast, wordt beschreven in de inleidende overwegingen – de considerans – van de Terugkeerrichtlijn. Deze considerans geeft op een aantal punten weer hoe er met beleidsruimte binnen het terugkeerbeleid van de lidstaten moet worden omgegaan. Zo geeft punt 6 van de considerans de verplichting dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen uit derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Hierbij dienen de lidstaten ervoor zorgen dat bij beslissingen op grond van de terugkeerrichtlijn er niet alleen wordt gekeken naar illegaal verblijf, maar ook naar de individuele omstandigheden van de betrokkene (Terugkeerrichtlijn, considerans 6).

Ook heeft zelfstandig vertrek de voorkeur boven gedwongen terugkeer, zolang er geen reden is om aan te nemen dat de terugkeerprocedure wordt ondermijnd. Hierbij moet ook worden gekeken naar de omstandigheden van de persoon die moet terugkeren naar het land van herkomst. Ook met betrekking tot de termijn die hiervoor nodig is. Ook moet zelfstandig vertrek worden aangemoedigd en daarom moeten de lidstaten meer bijstand en advies bieden bij terugkeer en optimaal gebruik maken van de financieringsmogelijkheden die het Europese Terugkeerfonds biedt. Dit laatste is iets dat ook bij onderzoeksvraag twee aan bod komt. (Terugkeerrichtlijn, considerans 10)

Verder behoren lidstaten illegale derdelanders die nog niet kunnen worden uitgezet voorzieningen te bieden in de eerste levensbehoeften (considerans punt 12), moet dwang proportioneel zijn (punt 13) en worden verdragen genoemd waarmee lidstaten rekening dienen te houden. Zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM); het Verdrag van Genève met betrekking tot de status van

vluchtelingen van 1951 en het Verdrag van 1989 van de Verenigde Naties over de rechten van het kind (punt 22 en 23 van de considerans).

Met betrekking tot verdragen wordt ten slotte aangegeven dat *de grondrechten en de beginselen in acht worden genomen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend* (Terugkeerrichtlijn, considerans 24).

De grondbeginselen die betrekking hebben op ex-asielzoekers zijn met name:

- Het recht op menselijke integriteit (art. 3 Handvest)
- Verbod op refoulement (art. 4 Handvest)
- Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (art. 19 Handvest)
- En in navolging van artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), is artikel 24 lid 2 van het Handvest van toepassing op minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen, namelijk: *Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.*

De Terugkeerrichtlijn geeft met betrekking tot ex-asielzoekers, die geen verblijfsrecht meer hebben, een aantal zaken weer waarmee lidstaten rekening dienen te houden, namelijk:

- Artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn geeft een aantal zaken waarmee lidstaten rekening horen te houden weer, namelijk: *'a) het belang van het kind; b) het familie- en gezinsleven; c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land en lidstaten moeten het beginsel van non-refoulement (art. 3 EVRM) eerbiedigen'*. Hiermee geeft dit artikel een korte samenvatting van de grondrechten die zijn beschreven in de diverse mensenrechtenverdragen en die ingevolge artikel 93 en 94 van de Grondwet moeten worden geëerbiedigd³.
- Artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn stelt dat de lidstaten een terugkeerbesluit moeten uitvaardigen tegen een onderdaan van een derde land die illegaal verblijft.
- Hiervoor dienen de lidstaten een passende termijn geven voor vrijwillig vertrek. Dit is gesteld in artikel 7 van de Terugkeerrichtlijn
- Artikel 14 van de richtlijn noemt een aantal waarborgen waaraan lidstaten zich zoveel mogelijk aan moeten houden bij onderdanen van derde landen die in afwachting zijn van terugkeer, namelijk: *'a) indien gezinsleden op het grondgebied aanwezig zijn, wordt de eenheid van het gezin gehandhaafd; b) dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd; c) minderjarigen krijgen toegang tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf; d) er wordt rekening gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.'*

Kort samengevat is het uitgangspunt van deze richtlijn zelfstandige terugkeer. Hiervoor moet voldoende ruimte en ondersteuning worden gegeven en wordt geadviseerd om de fondsen die hiervoor beschikbaar zijn te benutten. Als een vreemdeling geen gehoor geeft aan zelfstandige terugkeer, kan deze in vreemdelingendetentie worden gezet. Dit mag alleen als een vreemdeling ook daadwerkelijk kan worden uitgezet.

³ Volgens de Grondwet hebben deze verdragen bindende kracht nadat ze zijn bekendgemaakt (art. 93 GW) en mag het Nederlandse recht niet in strijd zijn met verbindende bepalingen uit verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die voor een ieder gelden (art. 94 GW).

4.2.3 Nederlandse wetgeving en beleid

In hoofdstuk twee kwam al aan de orde dat de Nederlandse overheid het liefst ziet dat mensen – als ze niet (meer) in Nederland mogen verblijven – uit eigen beweging terugkeren naar hun land van herkomst.

In navolging van de Terugkeerrichtlijn⁴ geldt de afwijzing van een asielverzoek direct als terugkeerbesluit (art. 45 lid 1 Vw). De termijn die hieraan is verbonden is 28 dagen (art. 45 lid 1 onder b). Dit valt binnen de termijn die de terugkeerrichtlijn ervoor stelt in artikel 7. Na deze termijn stopt ook de opvang binnen het asielzoekerscentrum – dat door het Centraal Orgaan Asielzoekers wordt gefaciliteerd – in dezelfde tijdsduur (art. 45 lid 1 sub c Vw2000). Deze zaken zijn sinds 15 december 2011 in de Nederlandse wetgeving aangepast aan de Europese Terugkeerrichtlijn.

De verplichting om Nederland uit eigen beweging te verlaten, is vastgelegd in artikel 61 van de Vreemdelingenwet. De Vreemdelingenwet geeft ook ruimte om de termijn van 28 dagen (art. 62 Vw) korter of langer te maken (art 62 lid 2 en 3Vw), als dit in de betreffende situatie gewenst is.

Als een asielzoeker geen verblijfsvergunning krijgt, kan hij tegen de afwijzende beschikking in beroep gaan. Dit beroep schort de werking van het terugkeerbesluit op en binnen deze periode is opvang mogelijk in een asielzoekerscentrum (art. 45 lid 3 Vw). Ook kan de opvang van een vreemdeling worden verlengd als het door de gezondheidstoestand van de vreemdeling, of een gezinslid ervan, niet verantwoord is om te reizen (art. 45 lid 4 Vw en art. 8 onder j Vw jo art. 64 Vw).

Is de periode van vier weken te kort om het zelfstandige vertrek te realiseren, dan kan een ex-asielzoeker tot maximaal drie maanden (art. 6.3 lid 2 VV) opvang krijgen op de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw en art. 5.1 Vb en art. 5.2 VV). Lid 1 van artikel 5.2 Voorschrift Vreemdelingen (VV) stelt dat: *De ambtenaar van de Dienst Terugkeer en Vertrek ..., de maatregel van beperking van vrijheid van beweging, kan opleggen, wijzigen of opheffen.*

4.2.4 Terugkeerbeleid DT&V

De werkwijze omtrent terugkeer van vreemdelingen die geen verblijfsrecht meer hebben in Nederland wordt omschreven in de Leidraad Terugkeer en Vertrek (DT&V, COA, AVIM & IND, 2015). In deze leidraad is weergegeven wat de werkprocessen zijn en welke ruimte er hoe de taken zijn verdeeld tussen de verschillende ketenpartners in de vreemdelingenketen.

Als een vreemdeling na een asielprocedure in Nederland geen verblijfsrecht krijgt, dan wordt het dossier van deze vreemdeling door de IND overgedragen aan de DT&V. Deze vreemdeling komt in de caseload van een regievoerder, die vervolgens een analyse maakt van de aanwezige vertrekopties.

De regievoerder heeft contact met de vreemdeling – onder andere door middel van vertrekgesprekken – en in overleg met de ketenpartners beoordeelt de regievoerder hoe het vertrek kan worden gerealiseerd. Het initiatief hiervoor ligt bij de regievoerder, zowel binnen het Lokaal Terugkeeroverleg als daarbuiten.

Het Lokaal Terugkeeroverleg (LTO) is een overleg tussen de ketenpartners DT&V, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). De regievoerder heeft in overleggen tussen deze partijen de voorzittersrol. Het *doel van een LTO is om gezamenlijk het zelfstandige vertrek (en desnoods gedwongen) van en vreemdeling te bewerkstelligen, door*

⁴ Implementatie Terugkeerrichtlijn 15 december 2011. Staatsblad 2011, 663

intensief samen te werken. Voor deze overleggen blijft de caseload van de DT&V leidend. De regievoerder stelt de vertrekstrategie vast. (DT&V, COA, AVIM & IND, 2015)

Als blijkt dat de vertrekstrategie niet slaagt of dat een of meerdere ketenpartners binnen het LTO hieraan geen uitvoering kunnen geven, dan wordt aan de hand van een signaallijst advies ingewonnen bij het Regionaal Afstemmingsoverleg (RAO).

De samenstelling van het RAO is de volgende:

- Afdelingsmanager Voorbereiden Vertrek van de DT&V, tevens voorzitter van het overleg;
- Hoofd Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel;
- COA-unitmanager Uitvoering;
- Unitmanager/plaatsvervangend unitmanager/senior medewerker IND;
- Project coördinator REAN decentraal IOM, stichting Nidos en gemeenten nemen in voorkomende gevallen op uitnodiging deel. (DT&V, COA, AVIM & IND, 2015)

Als de 28-dagen termijn niet kan worden gehaald, bestaat de mogelijkheid om verder te werken aan vertrek op de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel. Voorwaarde hiervoor is wel dat de vreemdeling meewerkt aan zijn of haar vertrek en dat vertrek gezien de vertrekstrategie die is opgesteld door de regievoerder ook mogelijk moet zijn.

Uit deze werkwijze blijkt dat – hoewel de regievoerder het initiatief heeft – beslissingen gezamenlijk worden genomen. Een regievoerder heeft het dus niet alleen voor het zeggen. In bijlage 2 is een stroomdiagram te vinden met betrekking tot het vertrekproces.

4.3 Tegenstrijdige doelen in de wet

Op zichzelf zijn in de wet geen tegenstrijdige doelen te vinden of onduidelijkheid van begrippen waardoor de uitvoering van het terugkeerbeleid niet eenduidig is.

Maar door het onderschrijven van verdragen ontstaan wel tegenstrijdige doelen met betrekking tot ex-asielzoekers die moeten terugkeren en dat om wat voor reden dan ook niet doen of kunnen. In de omgang met deze groep moet door de overheid hiermee wel rekening worden gehouden. Zoals hierboven al is genoemd, houdt de terugkeerrichtlijn rekening met deze verdragen en wordt van de overheid van lidstaten van de EU ook verwacht dat ze zich hieraan houden.

Twee zaken die hierover die bij de uitvoering van het Nederlandse terugkeerbeleid meespelen, zijn de zogeheten gezinslocaties (GL) en de (gemeentelijke) noodopvang van ex-asielzoekers. De oorsprong van deze opvang is terug te leiden op het Europees Sociaal Handvest (ESH). Dit is een mensenrechtenverdrag dat betrekking heeft op sociale grondrechten als huisvesting, onderwijs, arbeid en migratie. Dit verdrag is in 1961 afgesloten tussen de lidstaten van de Raad van Europa. Het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR) controleert of de bepalingen ook door de lidstaten van de Raad van Europa worden nageleefd. Nederland maakt hiervan ook deel uit. Zoals uit de preambule blijkt, heeft het ESH tot doel om een instrument te vormen waarmee mensenrechten worden gewaarborgd en verder worden verwezenlijkt (ESH, 1961). Hoewel dit recht vanuit het ESH is voorbehouden aan mensen die rechtmatig op het grondgebied van de verdragsluitende landen verblijven (Preambule ESH), heeft het ECSR uitzonderingen hierop gemaakt. Zo is, naar aanleiding van een collectieve klacht van Defence for Children, het onthouden van onderdak aan minderjarigen die niet-rechtmatig in Nederland verblijven in strijd met het ESH (art. 17 lid 1 onder c en art. 31 lid 2 ESH) (klacht nr. 47/2008) en in aanvulling hierop is naar aanleiding van een klacht van de

Conferentie van Europese Kerken (CEC) (klacht nr. 90/2013) gesteld dat er in ieder geval recht bestaat op minimale verzorging (art. 13 en art. 31 ESH).

In deze uitspraak is gesteld dat ongedocumenteerde / illegale vreemdelingen ten minste toegang moeten hebben tot minimale levensbehoeften – namelijk bad, bed en brood. Naar aanleiding van deze uitspraak, verplichtte de voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) de gemeente Amsterdam om een aantal dakloze ongedocumenteerde vreemdelingen te voorzien van nachtopvang, douche en eten (CRvB 17 december 2014, ECLI:NL: CRVB: 2014: 4179).

Een uitspraak van de ECSR is niet bindend, dus een overheid mag deze uitspraak naast zich neerleggen. Sinds deze uitspraak over de klacht van de Conferentie van Europese Kerken is over de opvang van illegalen veel te doen geweest. De Nederlandse overheid stelt dat opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers afdoende aanwezig was, namelijk vier weken in het AZC en mocht dit om het vertrek te realiseren onvoldoende zijn, is extra opvang mogelijk in de VBL.

Na deze uitspraak is er wel een soort extra VBL gekomen, namelijk extra opvang in door de overheid aangewezen centrumgemeenten om mensen langer de tijd te geven om te wennen aan het idee van terugkeer en deze terugkeer met behulp van regievoerders van DT&V vorm te geven (Dijkhoff, Koenders & Asscher, 2015, p. 2).

De opvang van gezinnen met minderjarigen kan ook worden terugherleid naar de Europese terugkeerrichtlijn waarin – zoals hierboven al duidelijk werd – wordt gesteld dat rekening dient te worden gehouden met het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) en het Handvest van de grondrechten van de EU. In navolging van artikel 3 IVRK, meldt artikel 24 van het Handvest in lid 2 dat:

Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

Het COA – dat verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers – moet gezinnen met minderjarige kinderen die niet langer in Nederland mogen verblijven – verblijf op een Gezinslocatie (GL) aanbieden. Vanuit deze GL krijgen gezinnen de kans om te werken aan zelfstandige terugkeer. (uitspraak Haags Gerechtshof 11 januari 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BO9924).

De algemeen geldende mensenrechten vanuit de verdragen en de voorwaarden die de soevereine staat mag stellen aan rechtmatig verblijf op het grondgebied, leveren hier een spanningsveld op. Uiteindelijk is dit ook het spanningsveld waarbinnen de regievoerders van de DT&V het terugkeerbeleid uitvoeren.

4.3.1 Vooraf gegeven beleidsruimte bij zelfstandig vertrek

Als het gaat over ex-asielzoekers die nog gebruik maken van rijksopvang, dan is de vooraf gegeven ruimte in de wet, of wel de formele discretionaire ruimte de volgende:

- Vertrektermijn van 28 dagen (art. 62 Vw) en mogelijkheid tot het verkorten of verlengen van deze termijn. Het Voorschrift vreemdelingen (VV) geeft in artikel 6.3 de mogelijkheid om de termijn te verlengen als iemand ervoor zorgt dat hij of zij de benodigde papieren krijgt die voor vertrek nodig zijn (lid 1) de maximale verlening is 90 dagen (lid 2);
- Hierna kan iemand nog voor maximaal 90 dagen worden geplaatst in de vrijheidsbeperkende locatie te Ter Apel (art. 56 Vw en artikel 5.2 lid 1 Vv);

Vanuit andere regelingen en het beleid wordt de volgende ruimte gegeven:

- Vanuit de Vreemdelingenencirculaire (Vc) (A3 onder 2 Vc) en de Leidraad Terugkeer en Vertrek blijkt dat de regievoerder bepaalt (in samenwerking met de andere ketenpartners) wat de vertrekstrategie wordt;
- Als een ex-asielzoeker vertrekondersteuning wil van IOM, dan houdt de DT&V afstand (Vc A3 onder 5 en Leidraad Terugkeer en Vertrek, 2015)
- Als een vreemdeling hulp wil van een NGO anders dan IOM, dan beoordeelt een regievoerder van de DT&V of deelname kan (in verband met vertrektermijnen) en onder welke voorwaarden dit mag (interview beleidsmedewerker)
- En ten slotte moeten de regievoerders de individuele situatie van de vreemdeling die een vertrekplicht heeft, toetsen aan in ieder geval artikel 3 en 8 van het EVRM.⁵

Met betrekking tot de discretionaire ruimte om vreemdelingen te begeleiden bij hun zelfstandige terugkeer zijn verder geen kaders omschreven. Een beleidsmedewerker die in het kader van dit onderzoek is geïnterviewd, geeft hierover aan dat er eigenlijk geen sprake is van discretionaire ruimte, omdat het niet om een uitzondering gaat. “De wet zegt alleen maar dat je een vertrekplicht hebt, maar hoe je daar als overheid bij helpt, dat staat vrij.”

4.4 Voorlopige conclusie

Op het Nederlandse terugkeerbeleid zijn niet alleen de regels die binnen de Vreemdelingenwet zijn vastgesteld van toepassing, maar de overheid dient ook rekening te houden met de Europese Terugkeerrichtlijn en de algemeen voor ieder geldende rechten die in de diverse verdragen zijn opgenomen en waarin in de Europese Terugkeerrichtlijn ook naar wordt verwezen. De belangrijkste punten die hieruit naar voren komen, zijn opgesomd in artikel 14 van de Europese Terugkeerrichtlijn, namelijk:

- *indien gezinsleden op het grondgebied aanwezig zijn, wordt de eenheid van het gezin gehandhaafd;*
- *dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd;*
- *minderjarigen krijgen toegang tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf;*
- *er wordt rekening gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.*

Deze verdragen zijn met name van toepassing op de voorzieningen die gedurende de vertrekperiode kunnen worden verstrekt als verblijf op de gezinslocatie voor gezinnen met minderjarige kinderen; langere opvang in een asielzoekerscentrum vanwege medische klachten en langere vertrektermijn als vertrek nog niet kan worden gerealiseerd.

De formele discretionaire ruimte die is gegeven, betreft de vertrektermijn en de duur van opvang gedurende de periode dat aan vertrek wordt gewerkt door de ex-asielzoeker. De duur van deze verlenging wordt door de wet gelimiteerd.

Voor de rest zijn geen kaders omschreven waarbinnen de regievoerders moeten acteren bij de begeleiding van vreemdelingen bij hun zelfstandige terugkeer.

⁵ Het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) geeft in artikel 3 het verbod op marteling. Dit houdt in dat de Nederlandse staat vreemdelingen niet mag uitzetten naar landen waar ze voor hun leven moeten vrezin. Artikel 8 EVRM betreft het recht op gezinsleven. Bij een uitzetting moet de eenheid van het gezin zoveel mogelijk worden gewaarborgd.

5 Subsidieverlening met betrekking tot terugkeerondersteuning

5.1 Inleiding

Vanwege de taakstelling van de DT&V, is met betrekking tot beleidsvrijheid het concept van de complexiteit van de organisatie en de structuur van de organisatie van toepassing. Omdat VluchtelingenWerk voor de bekostiging van de begeleiding van ex-asielzoekers afhankelijk is van subsidies, is het aanvragen van subsidie hiervoor en de aanmelding van de ex-asielzoeker die wordt begeleid noodzakelijk. VluchtelingenWerk wordt het project *Met Opgeheven Hoofd* zowel subsidie vanuit het fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en subsidie vanuit de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT). De DT&V maakt deel uit van deze stuurgroep en beoordeelt en controleert hiervoor ook de subsidieaanvragen.

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de kaders zijn van de subsidieregeling van de SVT, hoe wordt toegezien op de taakverdeling en wie dit controleert.

5.2 Kaders subsidie vanuit SVT

De voorwaarden voor subsidies vanuit Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) zijn te vinden in *Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006* waaronder de minister van BHOS sinds 2012 valt. Artikel 2.5 van deze regeling vermeldt dat de minister subsidie kan verstrekken voor activiteiten die strekken tot of dienstig zijn aan de ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de minister op het terrein van migratie. Op basis van de beleidsnotitie *Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008* (Rijksoverheid, 2008) is het bevorderen van vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers één van de beleidsprioriteiten die hieronder vallen.

De subsidie die op basis van dit artikel beschikbaar is voor ex-asielzoekers, is uitgewerkt in het besluit van de minister van BHOS (Beleidsregels en subsidieplafond Vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie 2015-2016).

In de bijbehorende beleidsregels zijn voorwaarden gesteld (drempelcriteria) waaraan aanvragen voor een subsidie moeten voldoen, welke doelgroep exact moet worden bereikt en wie verantwoordelijk is voor het beoordelen van de aanvraag.

Belangrijke voorwaarden voor de toekenning van een projectsubsidie vanuit de SVT zijn:

- Project is gericht op duurzame herintegratie in één of meer landen die in de subsidieregeling zijn bepaald (punt 6 drempelcriteria)
- Project is gericht op ex-asielzoekers die Nederland willen verlaten. Er mag geen procedure meer lopen voor een verblijfsvergunning; er moet een afwijzing zijn van de asielaanvraag; geen strafrechtelijke vervolging zijn of een zwaar inreisverbod en vreemdelingen die al aan een dergelijk project deelnemen, of hebben deelgenomen, zijn uitgesloten (punt 7 en 8 drempelcriteria).
- Verder is de subsidie vanuit de SVT niet meer dan 50% van de totale subsidiabele kosten. Voor de andere helft mag een subsidie worden aangevraagd vanuit het AMIF. Als dit gebeurt, dan wordt dit gezien als een gecombineerde aanvraag. (punt 16 drempelcriteria).

De SVT beoordeelt deze gecombineerde aanvragen voor een subsidie ook aan de hand van alle criteria die voor de subsidie vanuit de SVT gelden (Beleidsregels en subsidieplafond Vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie 2015–2016). Opmerkelijk is dat de

beleidsmedewerker van de DT&V aangeeft dat de Europese regelgeving hierbij leidend is. Dit blijkt niet uit de regelgeving rondom de beoordeling van de subsidieaanvraag. Wel zijn de verantwoordingsregels van het AMIF van toepassing als er sprake is van cofinanciering.

In het geval van het project *Met Opgeheven Hoofd* van VluchtelingenWerk wordt het project zowel door het AMIF als door de SVT gesubsidieerd. In de beleidsregels van de SVT regeling wordt vermeld dat – indien er sprake is van cofinanciering van het AMIF – de verantwoordingsregels en van het AMIF van toepassing zijn. Hiervoor moet de DT&V – die dit controleert – afstemmen met het agentschap SZW (van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Dit agentschap is verantwoordelijk voor subsidies vanuit het AMIF (art. 3 lid 3 Subsidieregeling AMIF en ISF 2014–2020).

5.3 Controle subsidieverlening en (toezicht) taakverdeling SVT

Met betrekking tot de financiering van de SVT heeft de minister van BHOS de algemeen directeur van de DT&V het mandaat gegeven voor de subsidieverlening van projecten op het gebied van zelfstandige terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers (art. 1 Besluit mandaat en machtiging algemeen directeur Dienst Terugkeer en Vertrek). De algemeen directeur van de dienst mag besluiten nemen over subsidieverlening en beslissen op bezwaarschriften hierover. Het Besluit mandaat⁶ geeft de algemeen directeur ook de mogelijkheid om ondermandaat en machtigingen te geven aan functionarissen van de dienst (art. 3 van het besluit).

5.3.1 Taakverdeling SVT

Door de minister van BHOS en de staatssecretaris van V&J is een convenant opgesteld, waarin is geregeld hoe wordt omgegaan met subsidie toekenning, afwijzing, bezwaar en beroep. Wanneer wordt overlegd en wie verantwoordelijk is voor de financiële en inhoudelijke eindrapportage (Convenant BHOS en staatssecretaris V&J, 2015). De staatssecretaris van V&J werd, ten tijde dat het huidige convenant werd vastgesteld, vertegenwoordigd door de algemeen directeur van de DT&V.

In de stuurgroep zijn drie partijen vertegenwoordigd. Eén vanuit BHOS en twee vanuit het ministerie van V&J. De partijen zijn:

- vanuit BHOS de Directie Stabiliteit Humanitaire Hulp;
- namens V&J de Directie Migratiebeleid;
- namens V&J de Dienst Terugkeer en Vertrek

Een keer per maand komt de stuurgroep bijeen. Het voorzitterschap van deze vergaderingen wordt afgewisseld tussen de directie Stabiliteit Humanitaire Hulp en de Dienst Terugkeer en Vertrek.

Het convenant verdeelt de taken als volgt:

1. *De DT&V verricht alle uitvoerende werkzaamheden die samenhangen met de financiering van projecten.*
2. *De DT&V dient jaarlijks een inhoudelijke en financiële rapportage in bij BHOS.*
3. *De SVT monitort de terugkeerprojecten. Hiertoe dienen rapportages, voortgangsgesprekken en projectbezoeken.*
4. *De SVT beslist gezamenlijk over inzet van de middelen.*

⁶ Besluit mandaat en machtiging algemeen directeur Dienst Terugkeer en Vertrek van [...] duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers)

5. *De DT&V behandelt bezwaarprocedures.*
6. *BHOS behandelt beroepsprocedures.(Convenant BHOS en staatssecretaris V&J, 2015)*

5.4 Controle subsidieverlening SVT

Over de nu lopende gefinancierde projecten, moet de DT&V uiterlijk 31 december 2018 een financiële en inhoudelijke eindrapportage indienen bij BHOS. Als wordt gekeken naar eerdere verantwoordingen, zijn deze niet te vinden op projectbasis. De hoogte van de subsidiebedragen is terug te vinden via de begrotingswebsite van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Rijksoverheid, z.d.) en in het Jaarverslag en Slotwet van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over 2015. Onduidelijk blijft hiermee waarvoor de ondersteuning exact is gebruikt.

Uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking die voldoen aan criteria voor officiële ontwikkelingssamenwerking worden ook wel ODA (Official Development Assistance) genoemd. Vanuit het beoordelingsmemorandum (Rijksoverheid, 2015), blijkt dat de samenwerking met de DT&V in de stuurgroep naar wens verloopt. Dat de dienst deelneemt aan de stuurgroep geeft BHOS de mogelijkheid om te sturen en actuele ontwikkelingen terug te koppelen naar de uitvoeringsorganisatie DT&V en indien nodig bij te sturen. Vanuit dit beoordelingsmemorandum blijkt dat monitoring van activiteiten van de SVT plaatsvindt op het uitvoeringsniveau tussen de betrokken ambtenaren.

In jaarcijfers en verslagen is niet terug te halen hoe wordt verantwoord en wat hiervan de conclusies zijn. Wel is duidelijk wat de doelstelling van de gesubsidieerde projecten moet zijn, namelijk het bevorderen van vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie van ex-asielzoekers. Omdat ook nog niet is gekeken naar de uiteindelijke effectiviteit van de herintegratie is er vanaf 2015 een verplicht monitoringskader ingesteld, waarmee deze effectiviteit van de ondersteuning vanuit de SVT inzichtelijk moet worden gemaakt (Rijksoverheid, 2015). Het monitoringskader is te vinden in de bijlage (bijlage 3). Bij navraag bij de opdrachtgever van dit onderzoek, blijkt deze monitoring te moeten worden uitgevoerd door de begeleidende partij. Het kader dat hiervoor is verkregen, blijft op veel punten vaag.

Op de vraag hoe de verschillende taken van de DT&V zich verhouden tot de rol die deze dienst heeft binnen de SVT, antwoordt de beleidsmedewerker van de DT&V dat dit wel een spanning geeft. “We maken de subsidieregeling, we geven de subsidie, we controleren de subsidie en we stellen de subsidie vast. Dat lijkt inderdaad op een slager die zijn eigen vlees keurt. Bestuurskundig heb je helemaal gelijk. Dat is een spanning.”

Toch is de invloed van de DT&V binnen de SVT volgens de beleidsmedewerker niet zo groot, omdat volgens hem de Europese regels van toepassing zijn en omdat de DT&V verslag moet uitbrengen aan BHOS. Op de vraag of regievoerders iets te maken hebben met de subsidietoekenning, antwoordt de beleidsmedewerker ontkennend: “Er is een apart subsidieteam binnen de DT&V”.

Hoewel regievoerders geen invloed hebben op de subsidietoekenning, hebben ze wel een rol in het geven van toestemming voor deelname aan een project. Deze deelname wordt eerst geverifieerd. “Deze verificatie houdt twee dingen in: één, wij kijken of de persoon voldoet aan de voorwaarde voor de subsidieregeling. Zo ja, dan geven we toestemming voor deelname. En twee, we registreren iemand in ons eigen systeem als deelnemer. Hierdoor kan de regievoerder kijken of deelname daadwerkelijk vertrek verstoort.” De regievoerder moet de vertrekmogelijkheden hiervoor onderzoeken. “Als deelname het vertrek verstoort, wordt de verificatie ingetrokken, tenzij de betrokken NGO het vertrek ook binnen dezelfde termijn als de regievoerder kan verwezenlijken. Zo niet, dan gaat iemand via DT&V terug.” Deze

voorwaarde wordt overigens niet genoemd in de subsidievoorwaarden waaraan de maatschappelijke organisaties zich moeten houden.

5.5 Voorlopige conclusie

Door de rol die de DT&V heeft als zowel uitvoerder van het terugkeerbeleid van de overheid en het toekennen en controleren van subsidies en de rol binnen de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer, kan het concept dat discretionaire ruimte ontstaat door (de complexiteit van) de structuur van de organisatie van toepassing zijn.

Uit wet- en regelgeving wordt duidelijk dat de DT&V op meerdere manieren bij projecten die ex-asielzoekers ondersteunen bij hun terugkeer zijn betrokken.

Binnen de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer heeft de DT&V inspraak in hoe het toegekende subsidiebedrag vanuit het ministerie van BHOS mag of moet worden besteed. Hoewel de kaders voor subsidie worden opgesteld door de minister van BHOS en de DT&V hierover achteraf ook moet verantwoorden, heeft de DT&V mandaat gekregen om subsidies toe te kennen. Ook kan de dienst deelname van een ex-asielzoeker aan een project toestaan of afwijzen.

Onduidelijk blijft hoe wordt toegezien op de taakverdeling binnen de SVT en welke ruimte de dienst heeft en of dit invloed heeft op hoe het terugkeerbeleid wordt vormgegeven. De keuze voor deelname van de DT&V binnen de SVT lijkt meer een pragmatische en is gezien de taakstelling van de dienst ook begrijpelijk. Meer openheid over en inzicht in beleidsuitvoering en verantwoording zou kunnen bijdragen aan meer begrip voor deze constructie en ook het vertrouwen in de uitvoering van het beleid kunnen verbeteren.

6 Discretionaire ruimte in de uitvoering van het terugkeerbeleid

6.1 Inleiding

Het werkveld van de regievoerders kan – als het gaat over zelfstandig vertrek – grofweg in drieën worden gedeeld, namelijk: begeleiding vanaf het AZC (COA-zaken), gemeente zaken en begeleiding vanaf de vrijheidsbeperkende locatie. Er zijn regievoerders die bijvoorbeeld zowel op AZC's werken als gemeentezaken doen, maar ook regievoerders die alleen binnen de VBL werken of alleen gemeentezaken doen.

In het theoretisch kader kwam de theorie van Michael Lipsky (1980) met betrekking tot beleidsuitvoerders aan de orde. Lipsky geeft vijf zaken die het werk van beleidsuitvoerders moeilijker maken. Twee hiervan zijn in ieder geval van toepassing op de werkpraktijk van regievoerders bij de DT&V, namelijk:

- Onwillige clientèle,
- Maatwerk nodig waardoor standaard procedures in de weg staan.

In dit hoofdstuk komt aan de orde welke ruimte regievoerders hebben voor de samenwerking met organisaties die aanvullende vertrekondersteuning geven en wat hierop van invloed is. Vervolgens komt ook aan de orde wat de DT&V doet met de informatie die via het verificatieformulier over vreemdelingen wordt doorgegeven aan de dienst.

6.2 Ruimte voor samenwerking rondom zelfstandig vertrek

Voor de begeleiding van ex-asielzoekers door een maatschappelijke organisatie zijn enkele voorwaarden gesteld. Als aan de formele voorwaarden is voldaan, kan een vreemdeling in principe worden begeleid in een aanvullend terugkeertraject. In de beleidsregels en subsidieplafond Migratie en Ontwikkelingsprogramma (2012) wordt het tijdspad waaraan moet worden voldaan als volgt verwoord:

- *Ondersteuning in natura die (gedeeltelijk) in Nederland wordt geboden, wordt binnen de wettelijke termijnen benut, te weten de vertrektermijn art. 62 Vw met eventuele vrijheidsbeperkende maatregel art. 56 Vw . Dit betekent dat een ex-asielzoeker een ondersteuningstraject in Nederland binnen uiterlijk 16 weken afgerond dient te hebben (Beleidsregels en subsidieplafond Migratie en Ontwikkelingsprogramma 2012).*

Vanuit de interviews blijkt dat regievoerders actief doorverwijzen naar IOM, omdat dit de organisatie is die door de Nederlandse overheid is aangewezen om zelfstandig vertrek te faciliteren. Als de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet (voor uitgesloten landen zie bijlage 4), verwijzen ze ook naar andere maatschappelijke organisaties die aanvullende terugkeerondersteuning geven. De speelruimte die regievoerders hierin hebben, hangt volgens de respondenten af van een aantal factoren. Namelijk:

- de houding van de cliënt,
- de setting van het verblijf in Nederland,
- het land van herkomst,
- bezit van documenten die de nationaliteit bevestigen,
- uitzetbaarheid van een cliënt,
- medewerking van het land van herkomst.

Deze factoren hebben mede invloed op de ruimte die maatschappelijke organisaties krijgen bij het begeleiden van ex-asielzoekers.

6.2.1 Houding van de cliënt

De inzet van het Nederlandse terugkeerbeleid dat door DT&V wordt uitgevoerd is – zoals eerder aan de orde kwam – op zelfstandig vertrek gericht. Pas als de vreemdeling geen medewerking verleent aan het zelfstandige vertrek, dan wordt ingezet op gedwongen vertrek of te wel op uitzetting van de vreemdeling.

Op de vraag waar het kantelpunt in begeleiding van zelfstandig vertrek naar uitzetting ligt, geven de respondenten aan dat dit afhangt van de houding van de vreemdeling en het land van herkomst. “Als mensen geen enkele poging ondernemen richting IOM of om aan documenten te komen, zijn dat hele belangrijke graadmeters voor ons.”

Als een land van herkomst niet meewerkt aan gedwongen terugkeer en de cliënt werkt niet mee, dan wordt veel minder tijd gegeven aan de begeleiding naar zelfstandig vertrek. “We moeten dan wel een keer of drie hebben gehoord dat iemand niet wil.” Toch proberen de regievoerders wel zoveel mogelijk te doen om een vreemdeling te motiveren om zelfstandig terug te keren. “Als ik enigszins het idee heb dat er nog muziek in zit, dan zal ik daar ook mijn best voor gaan doen. Vaker gesprekken inplannen, de druk iets opvoeren en kijken of het geven van extra geld of een traject voor een korte opleiding (via een maatschappelijke organisatie) helpt. Dit kan iemand motiveren om net dat extra stapje te zetten.”

6.2.2 Verblijfslocatie vreemdeling

Een andere factor in de begeleidingsruimte naar zelfstandige terugkeer hangt af van de verblijfslocatie van een vreemdeling. Als er rijksopvang wordt gegeven, dan is de vertrektermijn voor regievoerders die begeleiden vanuit een Asielzoekerscentrum een harde eis. “Die 28 dagen staan gewoon vast en van daaruit werken wij.” Na het verstrijken van de vier weken kan een regievoerder een vreemdeling ook laten overplaatsen naar de vrijheidsbeperkende locatie (VBL). “Van daaruit hebben mensen nog twaalf weken de tijd om te werken aan zelfstandige terugkeer”

Verlenging van het verblijf op een AZC tot maximaal twee weken ligt binnen de discretionaire ruimte van de regievoerder. Maar dit gaat ook in overleg met de afdelingsmanager en het Locale Terugkeeroverleg (LTO) waarbinnen de regievoerder van de DT&V (tevens voorzitter), een medewerker van de Politie, en een casemanager van het COA en soms ook een contactpersoon van de IND (voor complexe zaken) overleggen over de terugkeerstrategie van een vreemdeling.

“Als iemand nu al bijna een ticket in de hand heeft, bij wijze van spreken, en het duurt nog een of twee weken, dan mag iemand nog wel even op het AZC blijven en van daaruit met IOM vertrekken. Dat is dan de ruimte die we wel hebben. Ga je over die twee weken heen, dan moet die echt via een signaallijst worden voorgelegd aan het Regionaal Afstemmingsoverleg (RAO). Die moeten daar dan toestemming voor geven.”

Deze ruimte is ook vanaf de VBL zo geregeld. Ook hier is de extra tijd die een regievoerder vanuit de eigen discretionaire ruimte mag geven in principe twee weken. Hiervoor moet net als binnen de opvang in een AZC een proces worden aangemaakt. Dit houdt het overleg met de afdelingsmanager in en dat het verzoek voor extra ruimte moet worden voorgelegd aan het LTO. De regievoerders geven aan dat zij hierin de regie hebben en ook bepalen of ze deze ruimte willen inzetten. Dit is ook afhankelijk van de mate waarin een vreemdeling al dan niet meewerkt aan vertrek of er uitzicht is op vertrek en of iemand kan worden uitgezet. “Als we de indruk hebben dat iemand voldoende meewerkt aan het vertrek en het wachten is nog op een reisdocument, dan is het over het algemeen wel zo dat iemand langer kan verblijven op de VBL.”

Soms kan ook langer dan twee weken worden verlengd, dat heeft dan vooral te maken met het land van herkomst en de mogelijkheid om een vervangend reisdocument aan te vragen. De tijd kan ook een stuk korter zijn als vertrek eerder wordt gerealiseerd of niets mogelijk blijkt. Mensen houden wel altijd vertrekplicht, maar krijgen hierbij geen hulp meer van de overheid. De regievoerders geven aan dat mensen altijd weer opnieuw bemiddeling of begeleiding kunnen aanvragen, maar daarvoor moeten ze wel eerst zelf reisdocumenten hebben geregeld. “Dan kan ook worden gekeken of mensen weer opvang kunnen krijgen in de VBL. Maar dan moeten ze wel meewerken met vertrek. Dat is altijd de rode draad die door de VBL loopt, meewerken aan vertrek.”

Als mensen illegaal of in een gemeentelijke noodopvang verblijven, dan zitten de regievoerders veel minder op vertrekkertijden. De regievoerders geven aan dat dit vaak toch de complexere zaken zijn waar meer tijd voor nodig is. “We zoeken dan ook meer naar een duurzame oplossing.”

Als iemand in de noodopvang zit en aangeeft dat hij vier maanden nodig heeft om zaken voor de terugkeer te regelen, dan geeft de regievoerder in Amsterdam die tijd ook. “Want ik krijg medewerking.”

De begeleiding van mensen die illegaal (of in de noodopvang) verblijven, is tweeledig. “Allereerst probeer je de focus te verleggen van verblijf in illegaliteit naar zelfstandige terugkeer, voordat je doorverwijst naar een NGO die hierbij kan helpen. Als na een paar gesprekken blijkt dat er totaal geen medewerking is en de hakken volledig in het zand gaan, dan kan ik ook niets meer betekenen. Dan ben ik genoodzaakt het dossier over te dragen aan de AVIM.” Als blijkt dat kan worden uitgezet, dit wordt ook door de Hulpofficier van Justitie (HOvJ) beoordeeld, dan wordt een vreemdeling in bewaring gesteld. “De DT&V gaat dan in bewaring verder met de papieren en alles wat nodig is voor uitzetting.”

6.2.3 Land van herkomst

Naast de houding van de vreemdeling en de setting waarin deze verblijft, heeft ook het land van herkomst invloed op de ruimte die regievoerders hebben binnen de begeleiding bij terugkeer. In het theoretische kader kwam al aan bod dat landen van herkomst niet allemaal hun burgers weer opnemen als dit niet de vrijwillige keuze van de vreemdeling is. De DT&V kan naar deze landen dan ook niet uitzetten. Ex-asielzoekers die uit dergelijke landen komen en niet de juiste documenten bezitten, krijgen van de regievoerders meer ruimte om te werken aan de zelfstandige terugkeer via een maatschappelijke organisatie. Maar als blijkt dat iemand niet bezig is met het zelfstandige vertrek, sluiten regievoerders de dossiers alsnog.

6.3 Discretionaire ruimte financiële ondersteuning

Regievoerders blijken de ruimte te hebben om aanvullende financiële ondersteuning te geven – de zogeheten financiële handreiking. Om deze handreiking wordt volgens de regievoerders veelal door de vreemdeling zelf verzocht. Regievoerders geven aan dat ze altijd onderhandelen over dit bedrag, hierover toestemming moeten vragen en nota's moeten overleggen. Deze extra handreiking moet bijdragen aan zelfstandig vertrek. Is iemand uiteindelijk ook uitzetbaar, dan heeft een verzoek om extra geld vanuit de vreemdeling weinig kans van slagen.

Redenen om wel extra geld te geven, zijn:

- ondersteuningregeling is net veranderd - iemand kreeg eerst wel ondersteuning en nu niet meer. Bijvoorbeeld vanwege aanpassing van het landenbeleid. Dan is een kleine tegemoetkoming mogelijk,
- motivatie tot zelfstandige terugkeer vergroten als iemand niet uitzetbaar is. De DT&V is meer geneigd als de vreemdeling die moet terugkeren niet uitzetbaar is,

- bijdrage die de leefomstandigheden in het land van herkomst ten goede komen. Bijvoorbeeld een rollator of elektrische rolstoel (tweede hands),
- voorwaarde terugkeer verbeteren zodat de vreemdeling wat beter voor de dag kan komen (stichting Dalmar doet iets dergelijks ook voor Somaliërs),
- bijzondere situaties – bijvoorbeeld een moeder moet terug, kinderen zijn Nederlander, dan krijgt deze vrouw minder ondersteuningsgeld vanuit IOM en andere NGO's. Als vertrek dan wel wordt gerealiseerd, dan is de regievoerder meer geneigd om een extra bijdrage te geven.

Er blijkt geen beleidskader te bestaan waarbinnen deze ruimte is beschreven, althans niet voor buitenstaanders. De beleidsmedewerker van de DT&V geeft aan dat er in individuele gevallen handreikingen kunnen worden gegeven. “Dat is beleid van de DT&V dat binnen de discretionaire bevoegdheid van de regievoerder valt. In individuele gevallen kan een individuele handreiking worden gegeven als er omstandigheden zijn die dit rechtvaardigen. Dat moet individueel worden gemotiveerd. De financiering komt van het budget van DT&V af.”

6.4 Samenwerking met NGO's

Regievoerders zien de begeleiding van maatschappelijke organisaties en of NGO's (in ieder geval) als meerwaarde voor de vreemdelingen die ze begeleiden bij terugkeer. Ook geven regievoerders aan dat het goed is als mensen gaan praten met IOM of andere maatschappelijke organisaties. Ook de beleidsmedewerker vindt de begeleiding door maatschappelijke organisaties een meerwaarde. “De reden waarom ze een subsidie krijgen, is ook dat ze veel makkelijker een vertrouwensband hebben met een vreemdeling. En vaak hebben ze ook een netwerk om zich voor de vreemdeling in te zetten. Bijvoorbeeld de stichting Goedwerk heeft in Amsterdam Zuid-oost een enorm netwerk in migrantengemeenschappen. Via kerken, moskeeën en sociale diaspora organisaties. De overheid wordt toch vaak niet zo vertrouwd als het gaat om terugkeer en de NGO's wel. Dus daar hebben ze zeker toegevoegde waarde.”

Sommige regievoerders geven aan dat ze het soms wel lastig vinden dat er een derde partij is waarmee ze rekening moeten houden, maar iedereen gunt het terugkeerders als deze goed ondersteund teruggaan. Dat geeft voor de regievoerder ook een goed gevoel en de hulp kan een vreemdeling motiveren om wel zelfstandig terug te gaan. Een van de regievoerders gaf aan dat die laatst op een voorlichtingsfilmpje van IOM een cliënt zag langskomen. Deze was in haar land van herkomst een naaiatelier begonnen. “Dat vind ik mooi. Dat mensen in de maatschappij weer de ruimte krijgen om een eigen imperiumpje op te bouwen en zo weer in eigen onderhoud kunnen voorzien.”

Hoewel de beleidsmedewerker van de DT&V aangeeft dat de begeleiding van ex-asielzoekers door een maatschappelijke organisatie het vertrek niet mag verstoren, lijkt het erop dat dit niet per se leidend is voor het handelen van de regievoerders. Zij gaan in eerste instantie voor zelfstandig vertrek.

De ruimte die hiervoor is, is allereerst afhankelijk van de setting van het verblijf, maar ook de duur van een begeleidingstraject.

Als het gaat over rijksopvang is de ruimte hiervoor in een asielzoekerscentrum beperkter dan in de VBL. Eén van de regievoerders van de VBL geeft aan dat als een traject wordt aangereikt en dit twee of drie weken langer duurt dan de officiële opvang zou mogen duren, hij deze kans wel geeft. Dit hangt wel af van de houding van de vreemdeling. “Gaat het

lekker, dan krijgt de vreemdeling iets extra's mee. Zij blij, wij blij en die drie weken extra zal mij een zorg zijn. Je voelt vaak wel een beetje of het gemeend is.”

Dit is met betrekking tot de begeleiding op het gebied van herintegratie de rode lijn die door de gesprekken met regievoerders loopt, dat het goed is als iemand die mogelijkheid heeft en dat dit voor alle partijen het prettigst is.

6.4.1 Keuze in samenwerking van maatschappelijke organisaties

Zoals hiervoor al duidelijk werd, verwijzen regievoerders door naar maatschappelijke organisaties voor de aanvullende vertrekbegeleiding. Het kan ook andersom, namelijk dat de begeleidende organisatie meldt dat een cliënt aan een traject wil deelnemen.

Toch blijkt vanuit de gesprekken met de regievoerders dat deze in de meeste gevallen doorverwijst naar een organisatie. Naar welke organisatie een regievoerder doorverwijst, hangt af van een aantal factoren, namelijk:

- bereikbaarheid voor de vreemdeling (vooral belangrijk als iemand in de VBL verblijft);
- regio van begeleiding;
- ervaringen van de regievoerder;
- bekendheid bij de regievoerder;
- het werkveld van de regievoerder;
- flexibiliteit van de maatschappelijke organisatie;
- mate van wederzijds vertrouwen.

De beleidsmedewerker van de DT&V geeft aan dat het afhangt van de caseload van de dienst. Zit een cliënt in de caseload van de DT&V, dan maakt de terugkeerbegeleiding ook deel uit van het terugkeerplan dat de regievoerder opstelt. “Als een migrant niet in de caseload zit, dan registreert de DT&V de deelname aan het terugkeerproject en wacht af of de migrant ook daadwerkelijk terugkeert.”

Eén van de regievoerders werkt veel samen met een organisatie in het oosten van het land. De mate waarin maatwerk wordt geleverd en de flexibiliteit van de organisatie ziet zij als grote meerwaarde. ‘Als iemand van een asielzoekerscentrum wordt overgeplaatst naar de VBL, heeft deze organisatie voldoende contacten in de regio die het ingeslagen traject daar verder kunnen ondersteunen.’

6.4.2 Afspraken rondom begeleiding door externe partijen van DT&V

Communicatie met organisaties die begeleiden, lijkt vooral vanuit de maatschappelijke organisaties richting de regievoerders die een cliënt in de caseload hebben te gaan. De regievoerders op de VBL geven aan dat hun leidinggevenden contact onderhouden met stichting International Education Ter Apel (IETA). Deze stichting biedt vakopleidingen aan voor vreemdelingen die willen terugkeren naar hun land van herkomst. Als het gaat over afspraken rondom de samenwerking, hangt dit volgens de respondenten ook af van wat de begeleidende organisatie heeft afgesproken met de afdeling DIA van de DT&V.

De beleidsmedewerker geeft aan dat de projecten in ieder geval moeten voldoen aan de subsidierichtlijn. Hierin zijn ook de voorwaarden voor communicatie rondom de projecten opgenomen, namelijk dat de begeleidende organisatie de DT&V op de hoogte houdt van de voortgang van de begeleiding van een ex-asielzoeker en dat projecten altijd in samenwerking met of in ieder na afstemming met de DT&V worden uitgevoerd (art. C6 Subsidieregeling AMIF en ISF 2014–2020 en aanvullende voorwaarden subsidieregeling SVT). Er is dus geen samenwerkingsovereenkomst, maar de officiële afspraken rondom de begeleiding door

maatschappelijke organisaties komen voort uit de subsidievoorwaarden. “Deze zijn als verplichting opgenomen in de verleningsbeschikking,” aldus de beleidsmedewerker.

De regievoerders die ook gemeentezaken doen, geven aan wel veel contact te onderhouden met de maatschappelijke organisaties die hun cliënt begeleiden. Vanwege de hoeveelheid illegaal verblijvende vreemdelingen in Amsterdam zijn twee regievoerders aldaar alleen met gemeentezaken belast. Ze zijn gekoppeld aan één van de twee organisaties die in Amsterdam vertrekondersteuning geven, namelijk Bridge to Better en Goedwerk. De regievoerders geven aan daar dagelijks contact mee te onderhouden. Dit contact is volgens hen heel prettig. ‘Het lijkt net of ik met een collega overleg heb.’

6.5 Informatie vanuit verificatie projectdeelname

Cliënten die door VluchtelingenWerk worden begeleid in een empowermenttraject (*Een nieuw hoofdstuk*) en bij zelfstandige terugkeer (*Met opgeheven hoofd*) moeten met behulp van een verificatieformulier worden aangemeld bij de DT&V. Zoals eerder aan de orde kwam heeft deze aanmelding allereerst te maken met de bekostiging van deze begeleiding vanuit de subsidies die hiervoor worden gegeven vanuit het AMIF en de SVT-regeling. Daarnaast ook met het checken of de vreemdeling al dan niet is uitgesloten van de voorwaarden voor deze begeleiding. Onduidelijk was wat er verder met de informatie, die wordt aangeleverd, gebeurt. Duidelijkheid hierover is in ieder geval van belang voor de vertrouwensband met de begeleidende maatschappelijke organisatie.

6.5.1 Empowermenttraject

Cliënten die willen deelnemen aan een empowermenttraject zijn meestal niet direct zichtbaar voor de overheid. Op het moment dat ze worden aangemeld, worden ze dat wel. De vraag is dan ook, wat de dienst met deze informatie?

Vanuit interviews, blijkt dat de aanmelding van vreemdelingen voor een empowermenttraject niet leidt tot een uitnodiging voor vertrekgesprekken met een regievoerder. “Daar doen wij niets mee. Voor ons is dat ook niet zo heel erg van belang, want men zit niet in de opvang (van COA). Ze poppen inderdaad wel op, want ze komen bij mij op de lijst. En dan neem ik wel contact op met de betreffende organisatie van hoe staat het ermee en wat is de voortgang. Maar ik ga ze in eerste instantie niet uitnodigen, want dat heeft niet echt prioriteit. Dat komt toch echt omdat mensen niet in de opvang zitten.”

6.5.2 Terugkeerproject

Zoals uit het voorgaande bleek, geven regievoerders aan dat ze meestal zelf degene zijn die ex-asielzoekers doorverwijzen naar een project voor aanvullende terugkeerondersteuning. Als een vreemdeling hiervan gebruik wil maken, dan wordt met de verificatie gecheckt of de vreemdeling al dan niet mag deelnemen. Wat vervolgens met de informatie gebeurt, is afhankelijk van de caseload van de DT&V. De beleidsmedewerker geeft hier over aan dat: “Als een deelnemer niet zelfstandig terugkeert met ondersteuning van IOM of een NGO, dan zal het gedwongen terugkeertraject worden hervat.”

Zit een vreemdeling niet in de caseload, dan registreert DT&V de deelname aan het terugkeerproject en wacht af of de migrant ook daadwerkelijk terugkeert. “Als de deelnemer daadwerkelijk terugkeert, dan wordt het dossier afgesloten met vermelding van het vertrek. Als een deelnemer besluit om niet terug te keren, dan sluit de DT&V in beginsel ook het dossier af.”

6.6 Voorlopige conclusie uitvoering terugkeerbeleid

Regievoerders stellen voor vreemdelingen die Nederland moeten verlaten een vertrekplan op. Deelname aan een project van een maatschappelijke organisatie maakt hiervan onderdeel uit. Als vreemdelingen aan de voorwaarden voor deze aanvullende vertrekondersteuning voldoen, blijken ook andere factoren een rol te spelen in de ruimte waarin de ex-asielzoeker kan worden begeleid door een maatschappelijke organisatie. Deze factoren zijn:

- de houding van de cliënt,
- de setting van het verblijf in Nederland,
- het land van herkomst,
- bezit van documenten die de nationaliteit bevestigen,
- uitzetbaarheid van een cliënt,
- medewerking van het land van herkomst.

Het gegeven dat vreemdelingen de mogelijkheid krijgen om te werken aan hun herintegratie met behulp van een maatschappelijke organisatie, zien de regievoerders als meerwaarde voor de vreemdeling. Zaken die de respondenten hierover aangeven, zijn:

- Maatschappelijke organisaties hebben het vertrouwen van de vreemdeling en kunnen meer bereiken - met name bij vreemdelingen in illegaliteit,
- als een vreemdeling goed ondersteund teruggaat, geeft dat voor de regievoerder ook een goed gevoel,
- een project kan een vreemdeling motiveren om wel zelfstandig terug te gaan.

Naar welke organisatie een regievoerder doorverwijst, hangt af van een aantal factoren, namelijk:

- bereikbaarheid voor de vreemdeling (vooral belangrijk als iemand in de VBL verblijft),
- regio van begeleiding,
- ervaringen van de regievoerder,
- bekendheid bij de regievoerder,
- het werkveld van de regievoerder,
- flexibiliteit van de maatschappelijke organisatie,
- mate van wederzijds vertrouwen.

Afspraken rondom de samenwerking blijken voort te komen vanuit de subsidievoorwaarden. Als een ex-asielzoeker in de caseload van de regievoerder zit, valt de aanvullende terugkeerondersteuning die door een maatschappelijke organisatie kan worden gegeven, binnen het vertrekplan dat de regievoerder opstelt. Er is geen samenwerkingsovereenkomst of convenant.

De informatie die wordt aangeleverd door maatschappelijke organisaties wordt volgens de dienst alleen gebruikt voor de controle of deelname aan een project wel mag of kan. Als het gaat om gegevens van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die niet in beeld zijn van de overheid (niet in de caseload), dan komt daar geen actie uit voort.

Met betrekking tot de samenwerking met maatschappelijke organisaties kan worden gesteld dat dit in veel gevallen voortkomt vanuit de subsidierelatie tussen beide partijen en dat de DT&V voornamelijk als opdrachtgever optreedt. Van samenwerking op niveau van de begeleiding van de cliënt lijkt het erop dat hiervan alleen sprake is als een cliënt in de noodopvang zit of anders illegaal verblijft.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit onderzoek is gekeken naar de beleidsvrijheid die regievoerders hebben voor de begeleiding van ex-asielzoekers om deze te motiveren tot zelfstandige terugkeer. Om het kader van de discretionaire ruimte hierbij duidelijk te krijgen, is allereerst gekeken naar de Vreemdelingenwet en het beleid om duidelijk te krijgen wat de discretionaire ruimte is die vooraf aan de regievoerders is gegeven en of hierin mogelijke tegenstrijdige doelen zijn te vinden. Vervolgens is de samenwerkingsrelatie met de dienst onderzocht op het niveau van de subsidieverlening door de Stuurgroep Vrijwillig Vertrek (SVT) om ten slotte na te gaan hoe de regievoerders bij de uitvoering van hun werk omgaan met deze discretionaire ruimte met betrekking tot de samenwerking met maatschappelijke organisaties die ex-asielzoekers kunnen ondersteunen bij hun zelfstandige terugkeer en de informatie uitwisseling hieromtrent. Op het gebied van de subsidierelatie is – vanwege de onduidelijkheid over wat gebeurt met informatie die door VluchtelingenWerk aan de DT&V wordt verstrekt – nagegaan wat de dienst doet met de informatie die wordt verstrekt in de verificatieformulieren en welke gevolgen dit mogelijk heeft voor deelnemers van de projecten die VluchtelingenWerk aan ex-asielzoekers biedt.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 7.2 antwoord gegeven op de deelvragen en de probleemstelling van het onderzoek. In paragraaf 7.3 komen de aanbevelingen aan bod.

7.2 Conclusies

7.2.1 Conclusie deelvraag 1

Waaruit bestaat de discretionaire ruimte van de DT&V met betrekking tot het toezicht en het bevorderen van zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers op nationaal niveau?

Op het Nederlandse terugkeerbeleid zijn niet alleen de regels die binnen de Vreemdelingenwet zijn vastgesteld van toepassing, maar de overheid dient ook rekening te houden met de Europese Terugkeerrichtlijn en de algemeen voor ieder geldende rechten die in de diverse verdragen zijn opgenomen en waarin in de Europese Terugkeerrichtlijn ook naar wordt verwezen. De belangrijkste punten die hieruit naar voren komen, zijn opgesomd in artikel 14 van de Europese Terugkeerrichtlijn, namelijk:

- *indien gezinsleden op het grondgebied aanwezig zijn, wordt de eenheid van het gezin gehandhaafd;*
- *dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd;*
- *minderjarigen krijgen toegang tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf;*
- *er wordt rekening gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.*

Deze verdragen zijn met name van toepassing op de voorzieningen die gedurende vertrekperiode kunnen worden verstrekt als verblijf op de gezinslocatie voor gezinnen met minderjarige kinderen; langere opvang in een asielzoekerscentrum vanwege medische klachten en langere vertrektermijn als vertrek nog niet kan worden gerealiseerd. Dit is een kader waarmee de regievoerders rekening dienen te houden bij hun werkzaamheden.

De formele discretionaire ruimte die is gegeven, betreft de vertrektermijn en de duur van rijksopvang gedurende de periode dat aan vertrek wordt gewerkt door de ex-asielzoeker. De duur van deze verlenging wordt door de wet gelimiteerd.

Voor de rest zijn geen kaders omschreven waarbinnen de regievoerders moeten acteren bij de begeleiding van vreemdelingen bij hun zelfstandige terugkeer.

7.2.2 Conclusie deelvraag 2

Hoe wordt door de beleidsuitvoerders van de DT&V omgegaan met de discretionaire ruimte met betrekking tot subsidieverlening vanuit de SVT aan maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk voor de begeleiding van ex-asielzoekers bij terugkeer?

Binnen de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT) heeft de DT&V inspraak in hoe het toegekende subsidiebedrag vanuit Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) mag of moet worden besteed. Hoewel de kaders voor subsidie worden opgesteld door de minister van BHOS en de DT&V hierover achteraf ook moet verantwoorden, heeft de DT&V mandaat gekregen om subsidies toe te kennen.

Onduidelijk blijft hoe wordt toegezien op de taakverdelingen binnen de SVT en welke ruimte de dienst heeft en of dit invloed heeft op hoe het terugkeerbeleid wordt vormgegeven. De keuze voor deelname van de DT&V binnen de SVT lijkt meer een pragmatische en is gezien de taakstelling van de dienst ook begrijpelijk. Meer openheid over en inzicht in beleidsuitvoering en verantwoording zou kunnen bijdragen aan meer begrip voor deze constructie en ook het vertrouwen in de uitvoering van het beleid kunnen verbeteren.

7.2.3 Conclusie deelvraag 3

Hoe wordt door de beleidsuitvoerders van DT&V omgegaan met discretionaire ruimte met betrekking tot de samenwerking met maatschappelijke organisaties als VluchtelingenWerk op uitvoeringniveau?

Discretionaire ruimte die regievoerders hebben om de duur van rijksopvang in een AZC of de VBL te verlengen en daarmee (mogelijk) ook de duur van een ondersteuningstraject is grofweg twee weken. Dit moet wel worden voorgelegd aan de ketenpartners binnen het Locale Terugkeer Overleg (LTO) en deze partners moeten daarmee akkoord gaan. Dit moet dan wel bijdragen aan het (zelfstandige) vertrek van de vreemdeling.

Hoewel de beleidsmedewerker van de DT&V aangeeft dat het vertrekplan van de regievoerder leidend is voor de duur van het ondersteuningstraject, blijkt dit met name voor vreemdelingen die buiten de rijksopvang verblijven niet te gelden. Hiervoor geven regievoerders meer ruimte, omdat ze medewerking krijgen van een cliënt.

Als een ex-asielzoeker in de caseload zit van de DT&V – en dat is bij rijksopvang en gezinslocaties altijd het geval – maakt deelname aan een project voor aanvullende vertrekondersteuning deel uit van het vertrekplan dat de regievoerder opstelt. In dit geval is de regievoerder degene die de vreemdeling doorverwijst naar een NGO als VluchtelingenWerk voor deze extra ondersteuningsmogelijkheid.

Regievoerders blijken ex-asielzoekers ook aan te moedigen met een extra financiële handreiking. Hierover geven de regievoerders aan dat deze meestal wordt gevraagd door de vreemdeling zelf en dit moet bijdragen aan zelfstandig vertrek. Hiervoor zijn geen beleidsregels opgesteld, maar dit blijkt voort te komen uit afspraken op de werkvloer binnen de DT&V. Deze extra ruimte kan het vertrouwen in de samenwerking met de

maatschappelijke organisaties negatief beïnvloeden, omdat hierover officieel niet wordt gecommuniceerd.

Met betrekking tot de samenwerking met maatschappelijke organisaties kan worden gesteld dat dit in veel gevallen voortkomt vanuit de subsidierelatie tussen beide partijen en dat de DT&V voornamelijk als opdrachtgever optreedt. Van samenwerking op niveau van de begeleiding van de cliënt lijkt het erop dat hiervan alleen sprake is als een cliënt in de noodopvang zit of anders illegaal verblijft.

7.2.4 Conclusie deelvraag 4

Op welke wijze wordt door de DT&V omgegaan met de informatie die VluchtelingenWerk aan de dienst verstrekt over de begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers?

Afspraken rondom de samenwerking – of beter gezegd de begeleiding door NGO's als VluchtelingenWerk – blijken voort te komen vanuit de subsidievoorwaarden. Er is geen samenwerkingsovereenkomst of convenant.

De informatie die wordt aangeleverd door maatschappelijke organisaties wordt volgens de dienst alleen gebruikt voor de controle of deelname aan een project wel mag of kan volgens de subsidievoorwaarden. Als het gaat om gegevens van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die niet in beeld zijn van de overheid (niet in de caseload), dan komt daar geen actie uit voort.

7.2.5 Conclusie probleemstelling

Op welke wijze wordt door de Dienst Terugkeer en Vertrek invulling gegeven aan de discretionaire ruimte binnen het wettelijk kader van het terugkeerbeleid, met betrekking tot de samenwerking met VluchtelingenWerk op het gebied van ondersteuning van uitgeprocedeerde asielzoekers bij hun zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst?

De kaders die binnen de wet worden gegeven aan de termijn voor terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers zijn binnen het werkveld van de DT&V leidend als het gaat om vreemdelingen die rijksopvang krijgen. Als vreemdelingen voldoen aan de voorwaarden voor de aanvullende vertrekondersteuning, dan maakt het inzetten van zo'n traject ook deel uit van het vertrekplan dat de regievoerder opstelt. Vaak is het de regievoerder die wijst op mogelijkheden voor een extra ondersteuningstraject. De ruimte die een maatschappelijke organisatie krijgt, is gekoppeld aan de vertrektermijn met een eventuele verlenging van maximaal twaalf weken door plaatsing van een vreemdeling op de VBL. Binnen het kader van de wettelijke termijnen is weinig bewegingsruimte als het gaat om extra tijd om zelfstandig vertrek te realiseren. Zowel vanuit het AZC als vanuit de VBL is de extra tijd die een regievoerder mag geven twee weken, maar dit moet worden voorgelegd aan de afdelingsmanager en de ketenpartners in het LTO en zij moeten hier ook mee akkoord gaan. Als vanuit het AZC om extra tijd wordt gevraagd, dan moet het vertrek wel binnen die twee weken liggen om gehonoreerd te worden, omdat het vertrek ook nog vanaf de VBL kan worden gerealiseerd.

Als vreemdelingen geen rijksopvang hebben, dan gelden de wettelijke termijnen niet. NGO's als VluchtelingenWerk krijgen dan ook veel meer ruimte voor de begeleiding. Dit zelfde geldt ook voor gezinnen met minderjarige kinderen die in een gezinslocatie verblijven. Het lijkt erop dat het voor een ex-asielzoeker die moet terugkeren in bepaalde gevallen gunstiger kan

zijn om buiten de rijksopvang te verblijven, omdat ze hiermee ook meer tijd hebben om de remigratie – met ondersteuning van een NGO – te kunnen realiseren.

Met betrekking tot de samenwerking met maatschappelijke organisaties kan worden gesteld dat de DT&V in de meeste gevallen alleen opdrachtgever is en aan de begeleidende partij voorwaarden stelt. Wederkerigheid in de communicatie lijkt vaak afwezig. Van samenwerking op niveau van de begeleiding van de cliënt lijkt het erop dat hiervan alleen sprake is als een cliënt in de noodopvang zit of anders illegaal verblijft.

7.3 Aanbevelingen

Aanleiding voor dit onderzoek was de onduidelijkheid die binnen VluchtelingenWerk bestaat over de ruimte die ze heeft om ex-asielzoekers te begeleiden bij hun zelfstandige terugkeer en wat gebeurd met de informatie die via de trajectaanmeldingen aan de DT&V worden gegeven alvorens een cliënt mag worden begeleid.

Werd bij aanvang van dit onderzoek op de website van de DT&V nog veelvuldig over samenwerkingspartner gesproken – als het gaat over maatschappelijke organisaties die ex-asielzoekers ondersteunen bij hun zelfstandige vertrek – nu is deze term in relatie tot de maatschappelijke organisaties op de vernieuwde website van de dienst niet meer terug te vinden. Het gaat nu over het onderhouden van subsidierelaties en het belang van het uitwisselen van informatie over cliënten op zaaksniveau (DT&V, 2017). Verder wordt genoemd dat de maatschappelijke organisatie de dienst maandelijks op de hoogte dient te houden over de voortgang van het ondersteuningstraject. Het lijkt erop dat de onduidelijkheid rondom de ‘samenwerking’ hiermee blijft bestaan. In ieder geval heeft de dienst met deze woordkeuze zich meer boven de maatschappelijke organisaties geplaatst. Dit is conform wat de beleidsmedewerker van de afdeling DIA van de DT&V hierover aangaf, namelijk dat er geen samenwerkingsovereenkomsten zijn met de maatschappelijke organisaties.

Op dezelfde webpagina wordt genoemd dat de maatschappelijke organisaties afspraken kunnen maken over de informatie-uitwisseling over cliënten.

Als VluchtelingenWerk graag wil dat de DT&V informatie terugkoppelt over cliënten die zij begeleiden, is het aan te bevelen om hierover afspraken te maken. Of dit ook daadwerkelijk wat uithaalt, zal moeten blijken.

Regievoerders zien de maatschappelijke organisaties die ex-asielzoekers begeleiden wel als samenwerkingspartner. Als het contact hiermee prettig verloopt en de organisatie ook succesvol bezig is met de terugkeerders, dan zijn zij ook meer geneigd om door te verwijzen en samen te werken. Eén van de regievoerders uit Ter Apel gaf aan dat hij eerder veel zaken deed met Maatwerk bij Terugkeer (nu project van VluchtelingenWerk), maar daar al een tijd niets meer van had gehoord.

De interviews hebben heel wat informatie opgeleverd die ruimer is dan de onderzoeksvragen. Deze aanvullende informatie is niet verwerkt in de onderzoeksresultaten. Afgaand op wat de regievoerders zeggen, is het zinnig om te (blijven) investeren in goede contacten met de regievoerders die de cliënt van VluchtelingenWerk in de caseload heeft. Zoals één van de regievoerders aangeeft over het proces dat in de afgelopen jaren in de gemeente Arnhem is doorlopen met betrekking tot de begeleiding van ex-asielzoekers die in de noodopvang verblijven: “Door de jaren heen is de kwaliteit van samenwerking tussen de diverse partijen gegroeid. We hebben veel meer begrip en kennis van elkaar gekregen.”

De DT&V stelt dat de dienst *een transparante en humane werkwijze heeft, met respect voor de waardigheid van de vreemdeling*. Toch blijkt transparantie voor een buitenstaander moeilijk te doorgronden. Als het bijvoorbeeld gaat over het bieden van een financiële handreiking, dan wordt daar met geen woord over gerept. Voor VluchtelingenWerk is het niet duidelijk waarom de DT&V deze extra ruimte heeft en waarom maatschappelijke organisaties – als hiertoe reden is – dit niet mogen. Transparantie over het gegeven dat een vreemdeling extra financiële ondersteuning meekrijgt, of dat er een kader wordt opgesteld in welke gevallen dit wel of niet mag, zou al helpen voor meer begrip.

Het zelfde is het geval met de verificatie van deelnemers aan trajecten. Hoewel de DT&V aangeeft dat de verificatie van ex-vluchtelingen alleen bedoeld is om ervoor te zorgen dat ze ook daadwerkelijk aan de voorwaarden voldoen, is inzage hierin volgens de opdrachtgever van dit onderzoek niet mogelijk. De dienst is hiermee niet transparant.

Het is aan de DT&V dan ook aan te bevelen dat de dienst inzicht geeft in de handelswijze door bijvoorbeeld jaarlijks te verantwoorden wat extra is gegeven aan financiële handreiking en maatschappelijke organisaties inzage te geven in de verificatielijst waar het aanmeldingen van eigen cliënten betreft.

Ten slotte kan het van belang zijn dat medewerkers van VluchtelingenWerk, die in contact staan met ex-asielzoekers, op de hoogte zijn van de werkwijze van de regievoerders. Regievoerders kunnen wel toezeggingen doen, maar zijn ook weer afhankelijk van wat hun leidinggevend en afdelingsmanagers ervan vinden en ook van wat de ketenpartners vanuit het LTO vinden.

Aanbeveling voor nader onderzoek

De DT&V is bezig om een nieuwe begeleidingsmethodiek in te gaan zetten, *Werken in gedwongen kaders*. Wat betreft de begeleidingsruimte die regievoerders hebben, zou het interessant zijn om over enkele jaren opnieuw onderzoek te doen en te bekijken welke invloed dit heeft op de discretionaire ruimte. Dit onderzoek kan dan als nulmeting worden gezien.

Een vraag die onvoldoende onbeantwoord is gebleven in het onderzoek, is de vraag naar de rol van de DT&V binnen de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer. Zoals het nu is geregeld, lijkt het op een slager die zijn eigen vlees keurt – zoals de beleidsmedewerker zelf aangaf. Verantwoording van subsidies zijn voor een buitenstaander niet te controleren en ook het toezicht op de taakverdeling binnen de stuurgroep is niet duidelijk. Het zou interessant zijn om nader te onderzoeken hoe zaken worden gecontroleerd en welke invloed deelname van de DT&V heeft op de uitvoering van de subsidieregeling.

Literatuurlijst

Bakker, W., en van Waarden, F. (red.) (1999). *Ruimte rond regels, Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.

Havinga, T. (2008) *Uitvoering tussen ambtenarij en markt*. In: Schwitters, R.J.S. (red.) *Recht en samenleving in verandering, Inleiding in de rechtssociologie*. Deventer: Kluwer, pag. 171-200.

Hoekema, A.J. ; et al, (1998) *Integraal bestuur: de behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

P. Hupe and M.J. Hill. (2007) *Street-level bureaucracy and public accountability*. Public Administration 85, pag. 279-299.

Kox, M. & Leerkes, A.S. (2013) *Met de schrik vrij? Een exploratief onderzoek naar de afschrikwekkende werking van vreemdelingendetentie*. Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit 2013 (3) 1, Boom Lemma uitgevers.

Leerkes, A.S., Boersema, E., van Os, R.M.V., Galloway, A.M. & van Londen, M. (2014) *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoeker*. Cahier 2014-3, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Lee, M.A. & Solomon, N. (1992) *Unreliable Sources: A Guide to Detecting Bias in News Media*. New York: Carol Publishing Group.

Lind E.A. and Tyler, T.R. (1988) *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.

Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, dilemma's of the individual in public services*. USA: Russel Sage Foundations.

Odé, A., Heuts, L., Witkamp, B. (2015) *Onafhankelijke casemanager in de vreemdelingenketen, Perspectieven vanuit het buitenland*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, WODC.

Plochg, T.; et al, (2007) *Handboek gezondheidszorgonderzoek*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, pag. 77-93.

Schwitters, R.J.S. (2008) *Recht en samenleving in verandering, een inleiding in de rechtssociologie*. Deventer, Kluwer.

Veen, R.J. van der (1990) *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden: Stenfert Kroese.

Verhoeven, N. (2011) *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma.

Diverse bronnen

Dienst Terugkeer en Vertrek, COA, AVIM & IND (2015) *Leidraad Terugkeer & Vertrek, versie 6.0 definitief*. Den Haag: Directie Voorbereiden Vertrek.

Dijkhoff, K.H.D.M. (2015, 17 juni) *Reactie rapport 'Onafhankelijke casemanager in de vreemdelingenketen. Perspectieven vanuit het buitenland'* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/.../2015/06/.../lp-v-j-0000008409.pdf>.

Dijkhoff, K.H.D.M. (2015, 6 oktober) *Reactie rapport 'Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen'* [Beleidsbrief] 19 637, nr. 2063.

Dijkhoff, K.H.D.M., Koenders, A.G. & Asscher, L.F. (2015, 22 april) *Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC* [Kamerbrief] Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/04/22/kamerbrief-over-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec>.

Hirsch Ballin, E.M.H. & Albayrak, N. (2008, 24 juni) *Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid* [Kamerstukken] Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2008/06/24/naar-een-effectievere-asielprocedure-en-een-effectiever-terugkeerbeleid/naar-een-effectievere-asielprocedure-en-een-effectiever-terugkeerbeleid-10706.pdf>.

Leers, G.B.M. (2011, 5 december) *Wijziging subsidiebeleid voor vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers* [Kamerbrief] Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2011/12/08/kamerbrief-wijziging-subsidiebeleid-voor-vrijwillige-duurzame-terugkeer-en-herintegratie-van-ex-asielzoekers/m-kamerbrief-wijziging-subsidiebeleid-voor-vrijwillige-duurzame-terugkeer-en-herintegratie-van-ex-asielzoekers.pdf>.

VluchtelingenWerk Nederland (2016) *Visie op terugkeer*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

VluchtelingenWerk Nederland (2011) *Werkdocument Vluchtverhaalanalyse*. Geheel herziene versie, januari 2011. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland, pag. 72-86.

VluchtelingenWerk Nederland (2015) *Samenwerkingsovereenkomst Project 'Met Opgeheven Hoofd'*.

Willems, D. & Zwieten, M. van, *Waardering van kwalitatief onderzoek*, Tijdschrift Huisarts en Wetenschap 2004 (47) 13.

Jaarverslagen

IND Jaarverslag 2013, maart 2014.

IND Jaarverslag 2014, maart 2015.

IND Jaarresultaten 2015, maart 2016.

Digitaal

Cijfers CBS Dertdelanders, verplichting tot vertrek, aantoonbaar vertrek; nationaliteit, 17 april 2015. Geraadpleegd op 17 februari 2016 van, <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82267NED&D1=a&D2=0-1,4-6,8,11,14-15,21,26-28,30-33,46,49,55,58,60,63-65,67-69,73,l&D3=a&HD=150627-0046&HDR=T,G2&STB=G1>.

Dienst Terugkeer en Vertrek (2016) *Directie ondersteuning en voorbereiden terugkeer*. Geraadpleegd op 19 april 2016 van, <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/organisatie/Afdelingen/DTenV/directie-ondersteuning-en-voorbereiden-terugkeer/index.aspx>.

Dienst Terugkeer en Vertrek (2016) *Informatie-uitwisseling met de DT&V*. Geraadpleegd op 21 april 2016 van, https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/projectsubsidies/Vrijwillige_Terugkeer/informatie_uitwisseling_met_de_DTV.

Dienst Terugkeer en Vertrek (2016) *Terugkeer en vertrek*. Geraadpleegd op 19 april 2016 van, https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Terugkeer_en_vertrek.

Dienst Terugkeer en Vertrek (2017) *Subsidierelatie*. Geraadpleegd op 19 januari 2017 van, <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Subsidies/subsidierelatie/index.aspx>.

Pharos (2015) *Ongedocumenteerden, Feiten en cijfers*. Geraadpleegd op 17 februari 2016 van <http://www.pharos.nl/nl/kenniscentrum/asielzoekers-en-vluchtelingen/ongedocumenteerden/feitenencijfers>.

Rijksoverheid (2008) *Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008*. Geraadpleegd op 1 december 2016 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/06/02/beleidsnotitie-internationale-migratie-en-ontwikkeling-2008>.

Rijksoverheid (2015) *Beoordelingsmemorandum ODA vanaf € 1 mln*. Geraadpleegd op 1 december 2016 van <https://static.rijksoverheid.nl/bz/bestanden/activity-appraisal-document-28954.pdf>.

Rijksoverheid (z.d.) *Rijksbegroting Hoofdstuk XVII*. Geraadpleegd op 1 december 2016 van http://public.tableau.com/views/RijksbegrotingHoofdstukXVII/HoofdstukXVII?amp;:showVizHome=no&:embed=y&:display_count=no#1.

VluchtelingenWerk Oost Nederland (2016) *Over VluchtelingenWerk Oost Nederland*. Geraadpleegd op: 18 april 2016, van <http://www.vluchtelingenwerk.nl/oostnederland/doe-met-ons-mee/over-vluchtelingenwerk-oost-nederland>.

VluchtelingenWerk Nederland (2015) *Project 'Een nieuw hoofdstuk'*. Geraadpleegd op 18 april 2016, van <https://intranet.vluchtelingenwerk.nl/projecten/project-een-nieuw-hoofdstuk>.

VluchtelingenWerk Nederland (2015) *Project 'Met opgeheven hoofd'*. Geraadpleegd op 28 april 2016, van <https://intranet.vluchtelingenwerk.nl/projecten/project-met-opgeheven-hoofd>.

Wetenschap Infonu.nl (z.d.) *Variabelen, de verschillende soorten variabelen*. Geraadpleegd op 23 januari 2017 van <http://wetenschap.infonu.nl/onderzoek/110052-variabelen-de-verschillende-soorten-variabelen.html>.

Diverse regelingen

Convenant tussen de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Staatscourant (18 november 2015) Nummer 40576.

Implementatie Terugkeerrichtlijn. (15 december 2011) Staatsblad 2011, 663.

Lijst met afkortingen

AMIF	Asiel- en Migratiefonds (van de Europese Unie)
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel
AZC	Asielzoekerscentrum (COA)
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (minister valt onder Buitenlandse Zaken)
BZ	Buitenlandse Zaken
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DIA	Directie Internationale Aangelegenheden (DT&V)
DT&V	Dienst terugkeer en vertrek
ECSR	Europese Comité voor Sociale Rechten
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GL	Gezinslocatie (COA)
HovJ	Hulpofficier van Justitie
IND	Immigratie- en Naturalisatie Dienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IVRK	Verdrag inzake de rechten van het kind
LSO	Lokaal Samenwerkingsoverleg (in gemeenten)
LTO	Lokaal Terugkeeroverleg
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
Nidos	Stichting die voogdij heeft over minderjarige alleenstaande vluchtelingen
RAO	Regionaal Afstemmingsoverleg
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
SVT	Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer
Vb	Vreemdelingenbesluit
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie (COA)
Vc	Vreemdelingencirculaire
VV	Voorschrift Vreemdelingen
VW	VluchtelingenWerk

Bijlage 1

Schema uitkomsten diepte-interviews

	Topics	Labels	Factoren			
1	Zelfstandige terugkeer	Speelruimte begeleiding	- Houding cliënt - setting verblijf in Nederland - land van herkomst (buiten Europa/uitgesloten landen) - Bezit documenten - uitzetbaarheid cliënt - medewerking land van herkomst			
		kantelpunt begeleiding zelfstandig/gedwongen	land van herkomst	werkt niet mee	dan snel kantelpunt als iemand niet gaat meewerken aan vertrek	
				werkt wel mee	-vreemdeling gaat uit opvang en/of dossier wordt afgesloten -uitzetting mogelijk	
			houding cliënt	werkt mee	vanuit illegaliteit (noodopvang) wordt ruimte gegeven om aan idee te wennen en vertrek te gaan realiseren	
				werkt niet mee	uitzetbaar	cliënt wordt overgedragen aan AVIM en na beoordeling HOvJ in vreemdelingenbewaring gezet
					niet uitzetbaar	begeleiding wordt gestopt
						indien rijksopvang: cliënt komt op straat te staan
		Criteria termijnen zelfstandig vertrek	bij rijksopvang	AZC 4 weken	extra ruimte 2 weken indien: - Medewerking + zicht op vertrek op korte termijn	
				VBL 12 weken	korter indien: - eerder vertrek - uitzetbaar (ivm niet meewerken) - niet meewerken en niet uitzetbaar - overlast	
					langer indien: - vertrek kan worden gerealiseerd of uitzicht is op vertrek	
					Gedwongen setting: - zodat vreemdeling niet uit beeld raakt.	

				Vrijwillige setting: - medische omstandigheden - wachten op documenten - wachten op onderzoek ambassade
			twee weken binnen discretionaire ruimte van de regievoerder in overleg LTO anders opschalen naar RAO en uitzicht op terugkeer of uitzetten	
		bij noodopvang of verblijf elders	- Formeel vier weken vertrek termijn na terugkeerbesluit - indien medewerking flexibele tijden en tijd om aan empowerment te werken - indien geen medewerking en overgedragen door IND, gedwongen indien uitzetbaar - dossier afgesloten als niets kan	
		bij gezinslocaties	- regievoerder blijft bezig met vertrekmogelijkheden - motiveert zoveel mogelijk naar zelfstandig vertrek ook i.s.m. ngo's - kan ook uitzetten als de voorwaarden daarvoor aanwezig zijn	
		Voorbereidende vertrekhandelingen	vanuit AZC	termijn is volgens regievoerder langer dan 28 dagen, omdat mensen vaak in beroep gaan. In deze periode worden ook gesprekken gehouden
				- erkenning dat gedurende procedures mensen niet willen nadenken over terugkeer - nieuwe methodiek - werken in gedwongen kaders gaat worden ingezet bij DT&V (nu trainingen)
		Graadmeters inzet zelfstandige terugkeer	aantoonbaar meewerken aan vertrek	- documenten regelen - contact zoeken (via facebook etc...) - contact zoeken van kerk/moskee/diaspora organisaties/bekenden - contact opnemen met IOM - vanuit organisaties bericht komen dat iemand serieus bezig is
2	Samenwerking NGO	Afhankelijk van	- Bereikbaarheid – bijvoorbeeld vanuit VBL ivm maatregel 56 - Regio - Ervaringen van regievoerder - Bekendheid met NGO - werkveld regievoerder bijv. in Amsterdam twee regievoerders gemeentezaken. Veel illegalen, allebei aan een andere NGO gekoppeld - wederzijds vertrouwen begrip en kennis van elkaars werk hebben (in relatie tot VWN ook) van belang volgens regievoerder	
3	Begeleiding door maatschappelijke	Communicatie	communicatie vanuit ngo's wordt als goed ervaren regievoerder houdt vinger aan de pols gedurende proces contact met zowel cliënt als organisatie	

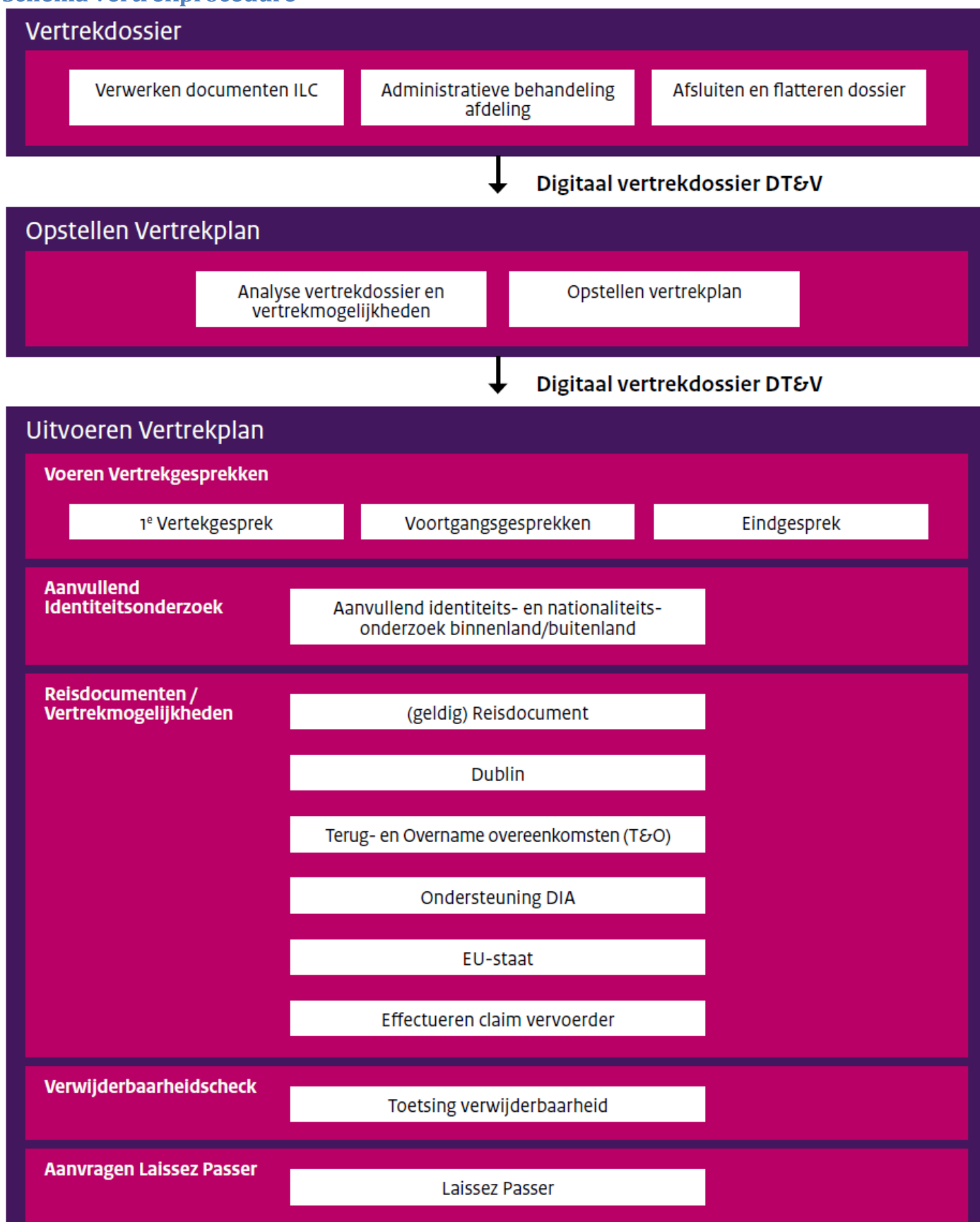
	organisatie		reden:		
			- toezien op vertrek - moet regie houden		
		meerwaarde	- regievoerders zien absoluut meerwaarde voor de vreemdeling - sommigen (binnen VBL) vinden het lastig dat er een derde partij is waar ze meer rekening moeten houden - Ngo's hebben het vertrouwen van de vreemdeling en kunnen meer bereiken - met name bij vreemdelingen in illegaliteit - IOM wordt bij zelfstandig vertrek altijd naar verwezen vanwege taak vanuit overheid en betere vertrekondersteuning (financieel) - als een vreemdeling goed ondersteund teruggaat, geeft dat voor de regievoerder ook een goed gevoel - kan een vreemdeling motiveren om wel zelfstandig terug te gaan		
4	Verificatie	Drempelvoorwaarden	- behoren tot doelgroep (ex-asielzoeker en niet uit uitgesloten landen komen) - mag vertrek niet verstoren (formeel volgens beleidsmedewerker) - geen criminele antecedenten - laatste vijf jaar niet eerder zijn ondersteund - geen zwaar inreisverbod - geen 1 F-er		
		wat gebeurd met informatie?	Terugkeertraject	regievoerders geven aan dat ze niet moeilijk doen zolang maar op redelijk korte termijn zicht is op terugkeer	
				regievoerder volgt traject	soms op afstand soms door cliënt tussentijds ook uit te nodigen
			Empowerment	hangt af van wie doorstuurt	komt persoon binnen via DT&V vanuit noodopvang - wel bemoeienis
					komt persoon binnen via de aanbieder van het traject, blijft DT&V op afstand, vraagt hooguit aan de organisatie hoe het ermee gaat
				- vanwege geen rijksopvang minder prioriteit er is geen interventie op - er wordt gemonitord	
		Termijnen	Terugkeer	Rijksopvang	moet binnen termijn vertrek passen
				illegaal/noodopvang	moet bijdragen aan vertrek
		Voorwaarden duur traject	- meewerken aan terugkeer - vertrek niet te lang uit stellen (volgens regievoerders)		

		Nieuwe methodiek	Werken in gedwongen kaders	meer ruimte voor weerstand cliënt, niet meer ruimte in tijd bij rijksopvang		
5	Financiën	financiële handreiking	Kader	- beleidsvrijheid regievoerder tot 500 euro - geen vooraf gegeven regels - wordt meestal om gevraagd		
				wordt gegeven als het bijdraagt aan zelfstandig vertrek	redenen:	regeling is net verandert - iemand kreeg eerst wel ondersteuning en nu niet meer. Bijvoorbeeld vanwege aanpassing landenbeleid. Dan kleine tegemoetkoming.
						motivatie zelfstandige terugkeer als iemand niet uitzetbaar is. DT&V meer geneigd als terugkeerder niet uitzetbaar is
						bijdrage leefomstandigheden land van herkomst (rollator, etc...)
						voorwaarde terugkeer verbeteren (stichting Dalmar doet iets dergelijks ook voor Somaliërs)
						bijzondere situaties - bijv. moeder moet terug, kinderen zijn Nederlander...
		Procedure	- Onderhandelen - nota opmaken - Tot 500 euro tekenen regievoerder, seniorregievoerder en afdelingsmanager - Boven 500 euro naar Den Haag...			
		Hoogte bedrag hangt af van	- land van herkomst - situatie vreemdeling			
6	Noodopvang	Heeft DT&V geen zeggenschap over				
		belemmerende maatregel met betrekking tot terugkeer	beeld dat VWN opvang regelt...			
7	Rollen DT&V	regievoerders		begeleiding cliënt binnen termijnen	niet altijd makkelijk mensenwerk / geen robots	
			organisatiestructuur	organisatie stroperig. Vooral klacht van VBL		
				hebben soms idee dat binnen	- regievoerder kan niet verder, omdat geen antwoord komt - politieke belangen	

			organisatie andere belangen meespelen	- VBL als (tijdelijke) oplossing voor allerlei problemen. Bijvoorbeeld opvang van illegale vreemdeling die overlast geeft in een gemeente en niet zomaar op straat kan vanwege medische / psychische problemen - regievoerder wordt afgerekend op termijnen die niet haalbaar zijn vanwege omstandigheden cliënt (vaak te maken met diplomatieke relaties die verstoord zijn, wordt niet gecommuniceerd vanuit Den Haag) - Iemand die naar Syrië terugwil is bij voorbaad verdacht, waardoor vertrek niet snel kan worden gerealiseerd (er komt eerst onderzoek naar zo iemand ivm terrorisme bestrijding).
8	Andere factoren binnen discretionaire ruimte	Toetsingsmomenten	- Buitenschuld ambtshalve - Schrijnendheid - Medisch	

Bijlage 2

Schema vertrekprocedure



Toetsingsmomenten

Toetsing schrijnendheid

Toetsing buiten schuld

Toetsing slachtoffers mensenhandel

Toetsing gescheiden uitzetting

Toetsing medische reisvoorwaarden

Toetsing alleenstaande
minderjarige vreemdeling (AMV)



Digitaal vertrekdossier DT&V

Feitelijk Vertrek

(Finale) Toetsing verwijderbaarheid

Vluchtboekingen

Fit-to-Fly



Digitaal vertrekdossier DT&V

Afsluiten Vetrekprocedure

Opvoeren bericht vertrek

Afsluiten en fiatteren dossier

Bijlage 3

Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT) - Monitoringskader voor projecten voor vrijwillige terugkeer en herintegratie, behorend bij subsidiebesluit 2015

Inleiding

In dit monitoringskader gaat het om de mate van welslagen van vrijwillige terugkeer en herintegratie, en de vraag op welke wijze en in hoeverre de SVT-projecten hieraan bijdragen. Het al dan niet slagen van terugkeer en herintegratie wordt mede bepaald door bijvoorbeeld de politieke en sociaaleconomische context, de directe omgeving van terugkeerders en hun eigen capaciteiten en inzet. Het gaat in dit monitoringskader niet om de vraag in hoeverre de projecten bijdragen aan de ontwikkeling van een gemeenschap of een land.

Regels voor monitoring

1. In de monitoring is het plan van aanpak van een terugkeerder/een terugkerend gezin leidend. Centrale vragen/ indicatoren zijn:

- In hoeverre is het plan van aanpak gerealiseerd?
- Hoe waardeert de terugkeerder de bijdrage van het project en de uitvoerende organisatie aan het behaalde resultaat?

2. De plannen van aanpak moeten realistisch en haalbaar zijn en tot doel hebben het realiseren van een duurzame inkomensvoorziening en duurzame herintegratie. Het kan hierbij bv. gaan om het opzetten van een bedrijf of het volgen van een opleiding.³ Bij het beoordelen van het resultaat worden geen rapportcijfers maar categorieën gebruikt:

- Plan van aanpak geheel gerealiseerd; succesfactoren waren ...
- Plan van aanpak gedeeltelijk gerealiseerd en goede perspectieven; succesfactoren waren ...
- Plan van aanpak niet gerealiseerd wegens ... maar wel goede perspectieven omdat ...
- Plan van aanpak niet gerealiseerd wegens ... en geen goede perspectieven omdat ...

Het is van belang ook te inventariseren wat in de ondersteuning wel en niet goed heeft gewerkt, zodat het subsidiebeleid en toekomstige projecten hierop kunnen worden aangepast. Bij antwoorden over de waardering van de ondersteuning moet ook een motivatie worden gevraagd.

4. Monitoring vindt plaats op twee vaste momenten, te weten 6 resp. 12 maanden na terugkeer.

5. Monitoring vindt plaats in de vorm van een gesprek (bij voorkeur een ontmoeting, als dat niet kan telefonisch) en een vragenformulier.

6. Uitvoerende organisaties werken met hun eigen formulieren. Ze passen deze waar nodig aan aan de hier genoemde criteria van de SVT.

Bijlage 4

Uitgesloten landen voor ondersteuning in natura per 23 maart 2016

ALBANIË	MEXICO
ANDORRA	MICRONESIË
ANTIGUA EN BARBUDA	MOLDAVIË
ARGENTINIË	MONACO
AUSTRALIË	MONGOLIË (alleen Dublinclaimanten uitgesloten)
BAHAMA'S	MONTENEGRO
BARBADOS	NIEUW-ZEELAND
BELGIË	NOORWEGEN
BOSNIË EN HERZEGOVINA	NICARAGUA
BRAZILIË	OEKRAINE
BRUNEI	OOST-TIMOR
BULGARIJE	OOSTENRIJK
CANADA	PALAU
CHILI	PANAMA
COLOMBIA	PARAGUAY
COSTA RICA	PERU
CYPRUS	POLEN
DENEMARKEN	PORTUGAL
DOMINICA	ROEMENIË
DUITSLAND	RUSLAND (alleen Dublinclaimanten uitgesloten)
EL SALVADOR	SAINT KITTS EN NEVIS
ESTLAND	SAINT LUCIA
FINLAND	SAINT VINCENT EN DE GRENADINES
FRANKRIJK	SALOMONSEILANDEN
GEORGIË	SAMOA
GRENADA	SAN MARINO
GRIEKENLAND	SEYCHELLEN
GROENLAND	SERVIË
GUATEMALA	SINGAPORE
HONDURAS	SLOVENIË
HONG KONG	SLOWAKIJE
HONGARIJE	SPANJE
IERLAND	TAIWAN
IJSLAND	TONGA
ISRAËL	TRINIDAD EN TOBAGO
ITALIË	TSJECHIË
JAPAN	TUVALU
KIRIBATI	URUGUAY
KOSOVO	VANUATU
KROATIË	VATICAANSTAD
LETLAND	VERENIGDE ARABISCHE EMIRATEN
LIECHTENSTEIN	VERENIGDE STATEN
LITOUWEN	VENEZUELA
LUXEMBURG	VERENIGD KONINKRIJK
MACAU	WIT-RUSLAND
MACEDONIË	ZUID-KOREA
MALEISIË	ZWEDEN
MALTA	ZWITSERLAND
MAURITIUS	