

Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3

De terugkeer van vreemdelingen

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Den Haag, maart 2019

Inhoudsopgave

Lijst met tabellen en figuren	4
Management summary.....	5
Hoofdstuk 1. Inleiding en leeswijzer.....	14
Hoofdstuk 2. Introductie van vertrek van vreemdelingen uit Nederland	18
2.1 Inleiding.....	18
2.2 Een introductie tot het terugkeerbeleid.....	20
2.3 Succesfactoren voor aantoonbaar vertrek uit Nederland	23
2.4 Resultaten van het vertrekbeleid.....	27
2.5 Uitgaven in het kader van begrotingsartikel 37.3 en uitgaven DT&V.....	35
2.6 Het wetenschappelijke debat	39
2.7 Conclusie	44
Hoofdstuk 3. Beleidsmaatregelen gericht op vreemdelingen in Nederland om vertrek te bevorderen....	46
3.1 Maatregelen ingezet gericht bij zelfstandig vertrek	47
3.1.1 Beleid ingezet bij zelfstandig vertrek	47
3.1.2 Studies over beleid ingezet om zelfstandig vertrek te bevorderen.....	56
3.1.3 Effectiviteit en efficiëntie van het beleid ingezet bij zelfstandig vertrek vreemdelingen	65
3.2 Inzet van beleidsmaatregelen gericht op gedwongen vertrek	67
3.2.1 Inzet van terugkeermaatregelen	67
3.2.2 Studies over de effectiviteit en efficiëntie van terugkeermaatregelen.....	73
3.2.3 Effectiviteit en efficiëntie van de terugkeermaatregelen.....	76
3.3 Samenwerking en werkwijze van de migratieketen bij het vertrek van vreemdelingen	77
3.3.1 Beleid om samenwerking en ingezette methodiek in de migratieketen te verbeteren.....	77
3.3.2 Onderzoek naar de samenwerking en de ingezette methodiek in de migratieketen	80
3.3.3 Effectiviteit en efficiëntie van de werkwijze van actoren werkzaam in de migratieketen.....	82
3.4 Europese subsidies om vertrek van vreemdelingen uit Nederland te bevorderen.....	83
3.4.1 Europese subsidies om vertrek van vreemdelingen vanuit Nederland te bevorderen	83
3.4.2 Effectiviteit en efficiëntie van de inzet van Europese fondsen.....	84
3.5 Conclusie: De inzet van beleidsmaatregel in Nederland om zelfstandig vertrek te bevorderen	85
Hoofdstuk 4. Maatregelen gericht op het verbeteren van relatie met herkomstlanden.....	87
4.1 Verbetering relatie met herkomstlanden vanuit Nederland	87
4.1.1 Beleid gevoerd om de relatie met herkomstlanden te verbeteren.....	87

4.1.2 Studies over de SLM.....	89
4.1.3 Effectiviteit en efficiëntie van de SLM	90
4.2 Inbedding van terugkeerbeleid in het bredere EU-buitenlands beleid	91
4.2.1 Europees beleid om herkomstlanden te bewegen hun onderdanen op te nemen	91
4.2.2 Studies over Europees beleid om herkomstlanden te bewegen hun onderdanen op te nemen	93
4.2.3 Efficiënte en effectiviteit van Europees beleid om herkomstlanden te bewegen hun onderdanen op te nemen	94
Hoofdstuk 5. Conclusies.....	95
Hoofdstuk 6. De verbeterparagraaf en de -20% paragraaf	98
6.1 De verbeterparagraaf: Aanbevelingen om in de volgende doorlichting meer te kunnen zeggen over effectiviteit en efficiëntie van het terugkeerbeleid	98
6.2 De -20% paragraaf.....	100
Hoofdstuk 7. Literatuurlijst.....	106
Bijlage 1: Lijst met afkortingen	111
Bijlage 2: Gebruikte termen.....	113
Bijlage 3: De betrokken actoren in het vertrekproces.....	115

Lijst met tabellen en figuren

Tabel 1: Ingezette beleidsmaatregelen in Nederland en Europa om vertrek te bevorderen	17
Tabel 2: Verschillende type vertrek (2011-2017)	27
Tabel 3: Onderscheid in type vertrek tussen vreemdelingen uit veilige en uit niet-veilige landen van herkomst	30
Tabel 4: Top 10 landen van herkomst van vertrekkers (zonder veilige landen) (2011-2017)	30
Tabel 5: Top 10 nationaliteiten vertrekkers afkomstig uit veilige landen (2011-2017)	32
Tabel 6: Uitstroom uit de caseload van de DT&V (2011-2017)	33
Tabel 7: Vertrek via IOM (zowel ex-asielzoekers, als reguliere migranten)	34
Tabel 8: Gerealiseerde uitgave vanuit het begrotingsartikel 37.3	36
Tabel 9a: Ontvangsten van Europa voor Europese subsidies	37
Tabel 10b: Ontvangsten BZ voor SVT (Subsidieregeling Vrijwillige Terugkeer vanuit BZ)	37
Tabel 11c: Ontvangsten van gemeenten voor Barka	38
Tabel 12: Begrotingsartikel 37.3: Uitsplitsing kostenpost “opdracht vreemdelingenvertrek” in 2016 (in euro’s)	38
Tabel 13: Uitgaven van de DT&V (in duizenden euro’s)	39
Tabel 14: Vertrokken vreemdelingen met REAN, HRT en in-natura ondersteuning (2011-2017)	53
Tabel 15: Uitstroom vanuit de caseload van DT&V	71
Tabel 16: Opgelegde terugkeermaatregelen	72
Tabel 17: Vertrek vanuit de GL (2013 - november 2017)	75
Tabel 18: Maatregelen om vertrek te bevorderen	85
Tabel 19: Uitgaven DT&V (2017-2022)	101
Tabel 20: Overzicht besparingsmaatregelen	101
Figuur 1: Doelstelling van begrotingsartikel 37.3	16
Figuur 2: Het terugkeerproces en de rol van betrokken actoren	19
Figuur 3: Verdeling type vertrek (2011-2017) (%)	28
Figuur 4: Totale instroom asielzoekers en instroom asielzoekers afkomstig uit veilige landen	29
Figuur 5: Top 10 Landen van herkomst (zonder veilige landen) (2011-2017) onderverdeeld in type vertrek (%)	31
Figuur 6: Top 10 Landen van herkomst (zonder veilige landen) (2011-2017) onderverdeeld in type vertrek (%)	32
Figuur 7: Push, pull, stay en deter factoren	42
Figuur 8: Top 5 van vreemdelingen in bewaring	70

Management summary

In deze beleidsdoorlichting gaat het om de effectiviteit (doeltreffendheid) en de efficiëntie (doelmatigheid) van het beleid bij het vertrek van vreemdelingen uit Nederland. Begrotingsartikel 37.3, het artikel waar deze doorlichting betrekking op heeft, stelt: “Het terugkeerbeleid is erop gericht om illegaal verblijf van vreemdelingen te voorkomen en tegen te gaan. Vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen blijven, dienen Nederland te verlaten. Het uitgangspunt is dat vreemdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren van hun vertrek uit Nederland”. In deze doorlichting gaat het om de beleidsmaatregelen die zijn genomen door de overheid om de terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf uit Nederland te stimuleren. Deze doorlichting bekijkt de jaren 2011 tot en met 2017.¹ Voor dit startpunt is gekozen omdat op die datum de minister van Immigratie en Asiel de brede beleidsinzet voor het terugkeerbeleid in de daarop volgende jaren in een kamerbrief en de bijlage uiteenzette.²

De Kamerbrief uit 2011

De Kamerbrief uit 2011 toont aan op welke beleidsmaatregelen de overheid heeft ingezet. Duidelijk is dat niet al deze maatregelen nieuw zijn ten opzichte van de periode daarvoor. In deze brief gaat het in hoofdzaak om de volgende maatregelen:

- Maatregelen om het zelfstandig vertrek van vreemdelingen te bevorderen, zoals het bieden van terugkeerondersteuning en het geven van informatie over welke mogelijkheden er bestaan voor zelfstandig vertrek;
- De invoering of aanpassing van terugkeermaatregelen om gedwongen vertrek mogelijk te maken. Hierbij hoort het bieden van sober onderdak aan gezinnen zodat zij aan hun vertrek kunnen werken, maar ook het plaatsen van vreemdelingen in bewaring voorafgaand aan gedwongen vertrek. Hierbij is het belangrijk op te merken dat bewaring alleen als ultimatum remedium is ingezet en dat er minder restrictieve en kostbare alternatieven bestaan. De Staatssecretaris noemt dit in de brief: “minder vrijblijvendheid in het terugkeerproces”;
- Inzet vanuit Nederland en vanuit Europa om de relatie met herkomstlanden te verbeteren nodig bij het verkrijgen van reisdocumenten. Tijdens internationale contacten met herkomstlanden is er aandacht voor terug- en overname van hun onderdanen. Samenwerking bij terugkeer wordt

¹ De cijfers in deze doorlichting hebben betrekking op heel 2011.

² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 19 637, nr. 1436 + bijlage.

hierbij als integraal onderdeel gezien van de bredere samenwerking op het gebied van migratie, maar ook daarbuiten; en

- Inzet op het proces van uitvoering van het terugkeerbeleid. Zo is er in deze brief aandacht voor de overlegstructuur in de migratieketen, waarbij er meer contacten zijn met gemeenten en maatschappelijke organisaties. Ook is benoemd dat er stappen moeten worden gezet om de uitvoering van het terugkeerbeleid (verder) te stroomlijnen en te verbeteren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Deze beleidsdoorlichting steunt op bestaande evaluaties en onderzoeken die zich richten op de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde terugkeerbeleid. Indien geen cijfers voor handen waren uit studies is deze beleidsdoorlichting aangevuld met cijfers over de uitvoering van het terugkeerbeleid. Vastgesteld wordt dat het aantal vreemdelingen dat vertrekt, schommelt tussen de 16 en 25 duizend vreemdelingen op jaarbasis. Zichtbaar zijn verschuivingen in het type vertrek. Wat opvalt, is dat het aantal vreemdelingen dat zelfstandig zonder toezicht vertrok in 2016 en 2017 hoog lag. Dit aantal steeg van 7½ duizend naar 12 duizend vreemdelingen. Het zelfstandig vertrek via de IOM was juist in 2017 sterk gedaald van 6½ duizend naar minder dan 3 duizend vreemdelingen. Voor deze scherpe daling bestaat nog geen goede analyse. Het aantal vreemdelingen dat gedwongen vertrok nam toe in 2016 en 2017, mogelijk is deze toename gelieerd aan de hoge instroom van asielzoekers in het najaar van 2015.

Het beleid richt zich op alle vreemdelingen die moeten vertrekken uit Nederland. Deze doorlichting maakt inzichtelijk dat de beleidsinzet in Nederland vooral is gericht op vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die ooit asiel hadden aangevraagd in Nederland en minder op vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die een reguliere aanvraag, bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging, hadden ingediend. In deze periode hebben wel enkele pilots gelopen specifiek met betrekking tot het vertrek van reguliere vreemdelingen. Deze hebben niet tot blijvend beleid geleid.

Deze beleidsdoorlichting laat zien dat het niet mogelijk is om de doeltreffendheid (effectiviteit) en de doelmatigheid (efficiëntie) van beleidsmaatregelen in beeld te brengen. In het verlengde daarvan is het tevens zeer complex om veranderingen in vertrek te koppelen aan de inzet van beleid. Het vertrek van vreemdelingen vanuit Nederland wordt beïnvloed door veel factoren, waar de Nederlandse overheid via de inzet van beleid slechts gedeeltelijk invloed op heeft. Een onderzoekster concludeert al in 2010: "De keuze van illegaal verblijvenden om al dan niet te terug te keren, wordt bepaald door factoren die niet of nauwelijks door beleid te beïnvloeden zijn. Deze zijn als het ware beleidsresistent".³

³ Kox, *Het leven gaat door*, 132.

Dit is een constatering die steeds in het achterhoofd moet blijven wanneer het gaat om het bepalen van de effectiviteit en efficiëntie van het terugkeerbeleid.

Meerdere onderzoeken opgesomd in deze doorlichting laten zien dat vooral de perceptie van de vreemdeling op de veiligheids- en economische situatie in het herkomstland, de economische situatie in Nederland en de medische situatie van de vreemdeling impact hebben op de terugkeerbereidheid. De impact van deze drie factoren op de beslissing werkt ook nog eens verschillend voor iedere vreemdeling (en voor iedere groep). Vertrek is maatwerk en is sterk afhankelijk van de persoonlijke karakteristieken, zoals nationaliteit, leeftijd en gezinssamenstelling, van de vreemdeling die uit Nederland moet vertrekken. Goed is om hier wel onderscheid te maken tussen zelfstandig en gedwongen vertrek. De effectiviteit van het beleid dat is gevoerd om zelfstandig vertrek te bevorderen, zoals het aanbieden van terugkeerondersteuning aan vreemdelingen, is moeilijk te meten. Ook weten we niet of de vreemdelingen die zelfstandig zijn vertrokken met terugkeerondersteuning dat niet zouden hebben gedaan zonder die ondersteuning. Bij gedwongen vertrek, in het bijzonder als de terugkeermaatregel vreemdelingenbewaring is opgelegd, zien we dat veel vreemdelingen na hun verblijf in bewaring aantoonbaar uit Nederland vertrekken.

Conclusies over de effectiviteit van het terugkeerbeleid zijn kortom lastig te trekken, omdat meerdere factoren het vertrek van een vreemdeling beïnvloeden. Daarbij is ook moeilijk vast te stellen bij welk vertrekresultaat het terugkeerbeleid effectief is te noemen. Niet is vast te stellen of het beleidsdoel – minder illegaal verblijf en meer vertrek - is gerealiseerd door de inzet van een bepaald instrument. Een uitspraak doen over de efficiëntie van het terugkeerbeleid is daarmee eveneens lastig, omdat niet goed is te meten valt of bij de inzet van ander beleid meer of minder vreemdelingen zouden zijn vertrokken.

Om het vertrek van vreemdelingen te bevorderen is in de jaren 2011-2017 de manier van werken binnen de vertrekketen verbeterd. Er is sprake van betere real-time en online informatie-uitwisseling in de migratieketen (via het systeem Sigma), betere methodes van rapporteren (bijvoorbeeld via de ontwikkeling van het dashboard Asiel en het dashboard Terugkeer) en een nieuwe overlegstructuur op lokaal en individueel niveau. Er is daarmee meer kennis over het vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf beschikbaar en deze informatie bereikt ook sneller de verschillende medewerkers betrokken in de vertrekketen. Dit is een duidelijke verbetering van de werkwijze van de vertrekketen. Dit is ook zichtbaar in de LTO's (Lokaal Terugkeeroverleg) en in de RAO's (Regionaal Afstemmingsoverleg) waar direct betrokken partijen op (lokaal) niveau aan één tafel zitten. Een snellere signalering van trends maakt daarnaast sturing beter mogelijk in het geval van wijzigingen

in de caseload. Daarnaast is om de effectiviteit van de vertrekgesprekken te verhogen door de DT&V ook ingezet op de hantering van een nieuwe methodiek (Werken in gedwongen kader; Wigk). In Wigk maken de regievoerders van DT&V gebruik van *motivational* gesprekstechnieken, onder meer gericht op het wegnemen van belemmeringen die de vreemdeling ondervindt of ervaart bij het realiseren van vertrek.

Beleidsmaatregelen ingezet om zelfstandig vertrek te bevorderen

Deze doorlichting doet, voor zover mogelijk, uitspraak over de effectiviteit en de efficiëntie van de beleidsmaatregelen die vanuit de rijksoverheid zijn ingezet om het zelfstandig vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf te bevorderen. Deze maatregelen zijn ingezet met het oog op de belemmeringen die bestaan voor het vertrek van vreemdelingen weg te nemen. Deze belemmeringen zijn zichtbaar op twee afzonderlijke terreinen: medewerking van de vreemdeling en inbedding van de vreemdeling en de ondersteuning van het netwerk in Nederland.

Regelingen die zijn ontwikkeld ter ondersteuning van de zelfstandige terugkeer, hebben niet alleen tot doel vreemdelingen te motiveren Nederland te verlaten, maar ook om doormigratie te voorkomen en de ontwikkeling van de lokale omgeving waar de vreemdeling in terugkeert te bevorderen.

Aan bod kwam of terugkeerondersteuning (inclusief ondersteuning bij herintegratie) het zelfstandig vertrek van vreemdelingen bevordert. Een inventarisatie van de literatuur laat zien dat de meningen over de invloed van terugkeerondersteuning op de beslissing van vreemdelingen om te vertrekken, uiteenlopen. Een voorzichtige conclusie is dat terugkeerondersteuning voor vreemdelingen die al nadenken over vertrek een rol speelt in de beslissing om (eerder) uit Nederland te vertrekken. Het aanbieden van terugkeerondersteuning lijkt minder een rol te spelen voor vreemdelingen voor wie vertrek nog niet in beeld is of die besloten hebben koste wat het kost in Nederland te willen blijven.

Daarnaast is door zowel overheidsorganisaties als maatschappelijke organisaties ingezet om de communicatie met de vreemdeling over zelfstandig vertrek te verbeteren. Deze doorlichting laat zien dat de overheid ngo's, VWN en IOM heeft gefinancierd om informatie over vertrek aan vreemdelingen over te brengen, omdat deze partijen goed in staat zijn om informatie over zelfstandig vertrek aan vreemdelingen te verspreiden. Hierbij is de positieve invloed van native counselors genoemd; dit zijn personen afkomstig uit dezelfde herkomstlanden als de vreemdeling. Of hierdoor een meer effectief terugkeerbeleid is ontstaan, dus dat meer vreemdelingen zijn vertrokken, is niet te zeggen.

Bejegening van vreemdelingen tijdens hun asielprocedure blijkt een factor van belang. In meerdere studies is geconcludeerd dat vreemdelingen eerder bereid zijn na te denken over vertrek als zij het gevoel hebben dat zij een rechtvaardige procedure hebben doorlopen en dat zij geen kans meer

maken op verblijfsvergunning. Ook is hier benadrukt dat de duur van de procedure en de duur van het verblijf een rol speelt bij de beslissing van de vreemdeling om terug te keren. Een heel korte procedure (de vreemdeling heeft idee dat er niet zorgvuldig is gekeken naar de asielaanvraag) of een hele lange procedure (de vreemdeling is geworteld in Nederland) vormen een rem op de terugkeerbereidheid.

Beleidsmaatregelen gericht op gedwongen vertrek

Wanneer zelfstandig vertrek niet slaagt, komt gedwongen vertrek in beeld. Deze doorlichting laat zien dat gedwongen terugkeer niet altijd ingezet kan worden, onder meer omdat de vreemdeling zelfstandig vertrekt zonder toezicht voordat gedwongen vertrek aan de orde is. Veel vreemdelingen verlaten het laatst bekende adres waar zij verblijven en vertrekken met onbekende bestemming vertrekken. Niet bekend is hoeveel van deze vreemdelingen uiteindelijk uit Nederland vertrekken. Relevant is dat schattingen van het aantal vreemdelingen dat zonder rechtmatig verblijf woonachtig is in Nederland laten zien dat dit aantal daalt.

Om gedwongen vertrek te realiseren is een aantal terugkeermaatregelen ingesteld, waaronder de maatregel van vreemdelingenbewaring. Belangrijk is dat vreemdelingenbewaring alleen gebruikt wordt als ultimum remedium. Het opleggen van vreemdelingenbewaring is niet voor alle vreemdelingen een optie vanwege een strenge rechtelijke toets. Wat opvalt in de vertrekcijfers, is dat van de vijf terugkeermaatregelen die zijn ingezet, de meeste vreemdelingen vertrekken vanuit bewaring (in 2017 was dit bijvoorbeeld 63%). Hierbij is op te merken dat vreemdelingen aan wie een andere maatregel was opgelegd, zoals een meldplicht, het opleggen van een borgsom en plaatsing in een gezinslocatie (GL), alsnog in bewaring gesteld worden en daarna vertrokken. Zoals gezegd, is de maatregel vreemdelingenbewaring behoorlijk effectief. Hierbij moet worden opgemerkt dat de overheid vreemdelingen alleen in bewaring kan plaatsen als er zicht is op terugkeer naar het herkomstland. Zo is er een reisdocument beschikbaar of is er zicht op het verkrijgen daarvan.

Om gedwongen vertrek mogelijk te maken, zijn er ook vanuit Nederland en Europa diverse maatregelen ingezet om de relaties met de herkomstlanden van vreemdelingen te bevorderen. Medewerking van herkomstlanden is nodig om gedwongen vertrek van vreemdelingen mogelijk te maken die geen reisdocumenten meer (stellen te) hebben. Zij kunnen alleen terugreizen naar hun herkomstland, wanneer zij daarvoor toestemming en daartoe een vervangend reisdocument (een LP; een laissez-passer) hebben ontvangen. Om de medewerking van herkomstlanden te verbeteren zijn een aantal Terug- & Overnameovereenkomsten (T&O's) in Benelux en in EU verband en Memoranda of Understanding (MoU's) afgesloten. Het meest kenmerkende aan de inzet in deze periode is de

Strategische Landenbenadering Migratie (SLM). Essentieel onderdeel van SLM is dat door het kiezen van een integrale benadering de samenwerking tussen Nederland en herkomstland op het gebied van migratie en terugkeer wordt verbeterd. Conditionaliteit maakt onderdeel uit van deze aanpak.

Conditionaliteit bestaat uit positieve en negatieve prikkels. Zowel positieve als negatieve prikkels worden ingezet om landen van herkomst te bewegen tot het terugnemen van onderdanen. Hierbij zijn o.a. het verstrekken of onthouden van OS-gelden, maar ook het verstrekken of weigeren van visa voor inwoners, in het bijzonder voor overheidsbeambten en hooggeplaatsten, van het betreffende land, of het verstrekken of intrekken van landingsrechten voor vluchten vanuit dat land, mogelijke drukmiddelen. Een ander belangrijk aspect van SLM is dat in alle contacten met overheden van herkomstlanden Nederlandse bewindspersonen en hoge ambtenaren terugkeer ter sprake brengen.

Of de maatregelen ingezet in deze periode tijdens SLM een positieve impact hebben op het aantal vreemdelingen dat is teruggekeerd naar hun herkomstland valt niet te zeggen. Onderzoek van de ACVZ laat zien dat het instrument conditionaliteit nog maar mondjesmaat is ingezet en ook dat het bespreken van het onderwerp terugkeer in context buiten het migratiedomein weinig effectief is. In deze gesprekken blijken bovendien de Nederlandse economische belangen veelal voor het belang van terugkeer te gaan.⁴ Onderzoek opgesomd in deze doorlichting laat zien dat ook in Europa gebruik is gemaakt van conditionaliteit, al blijkt dat in het bijzonder positieve prikkels zijn ingezet.

Conclusies uit de periode 2011-2017 en verbeterpunten

Deze doorlichting laat ten eerste zien dat de effectiviteit van het terugkeerbeleid wordt bepaald door de mate waarin zowel zelfstandig, als gedwongen vertrek kan worden uitgevoerd. In het terugkeerbeleid staat, zoals deze doorlichting aantoont, het bevorderen van zelfstandig vertrek voorop. Diverse onderzoeken tonen aan dat of een vreemdeling terugkeert afhankelijk is van veel factoren en dat beleid slechts deels invloed heeft op deze factoren. Voor het bevorderen van zelfstandig vertrek is een aantal beleidsmaatregelen genomen, denk hierbij onder meer aan het verlenen van terugkeerondersteuning. Echter, de terugkeerbeslissing is afhankelijk van een samenspel van factoren en wordt sterk bepaald door de individuele positie van de vreemdeling, zoals zijn of haar perceptie op de veiligheidssituatie in het herkomstland, zijn situatie in Nederland en de medische conditie van de vreemdeling. Figuur 7 geeft een helder inzicht in de verschillende actoren die spelen die vreemdelingen hebben om in Nederland te blijven (de *stay* factoren) en om niet te willen terugkeren naar het herkomstland (de *deter* factoren).

⁴ ACVZ, *Strategische landenbenadering migratie*, 11.

Ook bestaan er verschillen tussen verschillende doelgroepen; deze doorlichting laat zien dat verschillende doelgroepen andere afwegingen maken bij het nemen van de beslissing om te vertrekken. Gezinnen zonder rechtmatig verblijf in Nederland maken een andere beslissing dan bijvoorbeeld alleenstaande mannen. Duidelijk is dat het vertrek van vreemdelingen maatwerk is. Ook geldt dat voor groepen vreemdelingen van één nationaliteit redenen kunnen bestaan waarom zij niet naar hun herkomstland willen vertrekken.

Ten tweede maakt deze doorlichting duidelijk dat een aantal maatregelen is genomen om gedwongen vertrek mogelijk te maken, wanneer een vreemdeling ervoor kiest Nederland niet zelfstandig te verlaten. In deze periode is ingezet om de relatie met herkomstlanden te verbeteren bijvoorbeeld via het afsluiten van T&O's en MoU's, operationeel relatiebeheer en het bespreken van de samenwerking bij terugkeer op hoogambtelijk, diplomatiek en politiek niveau. Deze aanpak is aangeduid onder de noemer van SLM. Ook van deze aanpak is de effectiviteit niet in concluderende zin vast te stellen. Wel is duidelijk dat indien het mogelijk is om een vreemdeling in vreemdelingenbewaring te plaatsen in een groot aantal gevallen gedwongen vertrek naar het herkomstland mogelijk is. Belangrijk is hierbij is dat de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) in 2015 heeft geadviseerd dat er meer gezamenlijke inzet moet zijn vanuit Europa om herkomstlanden te bewegen hun onderdanen terug te nemen.⁵

Tot slot is het goed om te wijzen op een aantal verbeteringen in de uitvoering van het terugkeerbeleid. Zo is geïnvesteerd in een heldere structuur waarin ketenpartners samenwerken bij het bevorderen van terugkeer, onder andere door uitwisseling van informatie die relevant is voor het realiseren van vertrek. Deze is ingericht met als doel dat alle partijen die zijn betrokken bij het vertrek van vreemdelingen elkaar weten te vinden. In de LTO's en in de RAO's werken ketenpartners op multidisciplinaire wijze samen om het vertrek van een vreemdeling te bevorderen. Er loopt nog een project in de migratieketen naar verdere professionalisering van de LTO's. Een ander voorbeeld is dat in de terugkeergesprekken met vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf aandacht is voor de specifieke situatie waarin zij verkeren. Hiervoor is in deze periode een speciale manier van werken – Wigk - geïntroduceerd voor de regievoerders van de DT&V. Hiermee is, conform (wetenschappelijke) inzichten in deze doorlichting, erkend dat speciale handvatten nodig zijn om de betrokken vreemdelingen te benaderen en een gedragsverandering te bewerkstelligen. Hierbij is gebruik gemaakt van motiverende gesprekstechnieken. Zichtbaar is dat er inzet was op gerichte dataverzameling en ook op het beter toegankelijk maken van deze data via de ontwikkeling van nieuwe tools. Hierdoor is actuele informatie

⁵ ACVZ. *Strategische landenbenadering*.

over de vreemdeling altijd online en real-time beschikbaar voor medewerkers uit de migratieketen. Juist het snel kunnen zien of er redenen bestaan die het vertrek van de vreemdeling belemmeren, denk hierbij bijvoorbeeld aan medische redenen, maakt de uitvoering effectiever.

Om meer te kunnen zeggen over de effectiviteit en efficiëntie van het terugkeerbeleid tijdens de volgende beleidsdoorlichting – en op basis van dat inzicht het beleid eventueel te kunnen verbeteren - is in deze doorlichting een aantal verbeterpunten genoemd. Allereerst is het goed om op nogmaals te merken dat deze doorlichting aantoont dat er op meerdere terreinen minder bekend is over de effectiviteit en efficiëntie van het in deze periode ingezette beleid. Zo is het wenselijk om inzicht te krijgen in de impact van de maatregelen gericht op zelfstandige terugkeer. Dit is tevens wenselijk voor de effectiviteit van de inzet in nationaal en Europees verband om landen van herkomst beter mee te laten werken aan gedwongen terugkeer. Onderdeel van deze inzet zijn T&O's en MoU's die Nederland alleen (dat kan alleen in het geval van een MOU), of in Benelux-verband of in Europees verband, heeft afgesloten met herkomstlanden. Niet goed duidelijk is of deze overeenkomsten hebben geleid tot meer (gedwongen) vertrek en waarom zij dat in sommige gevallen wel deed en in andere gevallen niet heeft geleid tot meer vertrek. Het terugkeerbeleid kan mogelijk effectiever en efficiënter worden, wanneer er meer inzicht is in de beweegredenen van de verschillende herkomstlanden om mee te werken. Bij een dergelijke analyse kan onder meer gekeken worden naar verschillen in vertrek van vreemdelingen voor en nadat een T&O en/of (terugkeer) MoU is afgesloten. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat T&O's en MoU's slechts onderdelen zijn van de SLM en veelal codificering van reeds bestaande goede samenwerking zijn.

Deze doorlichting laat daarnaast zien dat er veel studies beschikbaar zijn waarom vreemdelingen *niet* uit Nederland willen of kunnen vertrekken. Deze doorlichting maakt tegelijk duidelijk dat jaarlijks een omvangrijke groep vreemdelingen *wel* aantoonbaar (zelfstandig en gedwongen) uit Nederland vertrekt. Onderzoek is gewenst om het gesprek aan te gaan met vreemdelingen die op het punt van vertrek staan, bijvoorbeeld op Schiphol, om zodoende te achterhalen waarom zij *wel* vertrekken. Deze gesprekken geven inzicht in de succesfactoren van het terugkeerbeleid. Hiervan kan de migratieketen leren en zodoende meer inzicht krijgen in hoe de effectiviteit en efficiëntie zijn te verhogen.

Daarnaast is het noodzakelijk om aandacht te hebben voor jaarcohorten vreemdelingen. De cijfers die de migratieketen gebruikt zijn jaarcijfers. Deze laten zien hoeveel vreemdelingen jaarlijks aantoonbaar en niet aantoonbaar vertrekken. De huidige manier van rapporteren maakt niet inzichtelijk wat er gebeurt met het cohort personen dat jaarlijks aankomt in Nederland. Cohortstudies maken het

mogelijk om veranderingen en knelpunten te zien, bijvoorbeeld hoe vaak één specifieke asielzoeker is ingestroomd in de caseload van de DT&V.

Verder is het goed om informatievoorziening aan vreemdelingen over zelfstandig vertrek (nog verder) te verbeteren. Deze doorlichting laat zien dat native *counselors* van ngo's er het best in slagen om vreemdelingen zonder verblijfsstatus te bereiken en hen te informeren over vertrek. Overigens valt niet met zekerheid te zeggen of de inzet van *native counselors* ook leidt tot meer (zelfstandig) vertrek. Dit is iets dat in een onderzoek nader geëvalueerd zou moeten worden. Het verdient aanbeveling om vreemdelingen door deze *native counselors* mondeling de bestaande regelingen toe te laten lichten. Brouwer toont immers aan dat veel vreemdelingen wel weten dat terugkeerondersteuning bestaat, maar dat zij niet precies weten wat die ondersteuning inhoudt.⁶ Hierbij hoort dat er objectieve informatie beschikbaar is voor vreemdelingen over hoe het gaat in het land van herkomst. Zoals aangegeven in deze doorlichting hebben vreemdelingen vaak een (te) negatief beeld van de veiligheidssituatie in het herkomstland.

Tot slot laat deze doorlichting zien dat een substantieel deel van de vreemdelingen die gedwongen moet vertrekken – voor deze groep is de geprefereerde optie van zelfstandig vertrek niet (meer) aan de orde omdat zij (bij herhaling) geen gehoor hebben gegeven aan hun vertrekplicht – uiteindelijk niet vertrekt omdat zij het laatst bekende adres hebben verlaten. Voor deze vreemdelingen is al een ticket geboekt en zijn escorts ingepland om met hen mee te vliegen. Om ervoor te zorgen dat de personele inzet niet verloren gaat, moeten de vreemdelingen beschikbaar zijn voor vertrek. Deze doorlichting toont dat vanuit vreemdelingenbewaring veel vreemdelingen ook daadwerkelijk vertrekken. Belangrijk knelpunt is dat juridische voorwaarden voor een inbewaringstelling dusdanig zwaar zijn geworden, dat het moeilijker is geworden vreemdelingen beschikbaar te houden voor gedwongen vertrek. Een optie is de vreemdelingen in bewaring te zetten op het moment dat zij de mededeling krijgen dat een ticket voor hen is geboekt. Hoewel de kosten oplopen, komt deze maatregel de effectiviteit van het terugkeerbeleid ten goede, omdat vreemdelingen aantoonbaar uit Nederland vertrekken. Hiervoor is wel aanpassing van de wet- en regelgeving alsook de Europese Terugkeerrichtlijn nodig.

⁶ Brouwer, *Family matters*, 70.

Hoofdstuk 1. Inleiding en leeswijzer

In deze doorlichting gaat het om beleidsmaatregelen die zijn genomen door de overheid om de terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf uit Nederland te stimuleren en om de inzet van beleid wanneer zelfstandig vertrek niet slaagt en gedwongen vertrek in beeld komt, te bevorderen. Deze doorlichting heeft als startpunt 1 juli 2011 en eindigt op 31 december 2017. Voor dit startpunt is gekozen omdat op die datum de minister van Immigratie en Asiel de volledige beleidsinzet voor het terugkeerbeleid de daarop volgende jaren in een kamerbrief uiteenzette.⁷ In de rijksbegroting van 2017 is in het begrotingsartikel 37.3 het volgende opgenomen: “Het terugkeerbeleid is erop gericht om illegaal verblijf van vreemdelingen te voorkomen en tegen te gaan. Vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen blijven, dienen Nederland te verlaten. Het uitgangspunt is dat vreemdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren van hun vertrek uit Nederland”. Terugkeer naar het herkomstland is dus in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de vreemdeling.

Deze beleidsdoorlichting betreft het begrotingsartikel 37.3: “de terugkeer van vreemdelingen”. Terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf naar hun herkomstland is vaak een lastig proces. Zij hebben in de regel al hun hoop gevestigd op een beter bestaan in Nederland. De vaak lange, dure en gevaarlijke reis hebben deze vreemdelingen niet gemaakt om terug te keren naar het herkomstland. Geregeld hebben hun families geld bij elkaar gelegd voor de tocht en die willen graag wat terugzien. Terugkeer is dan ook beschreven als problematisch⁸ en als een weerbarstig proces⁹. De toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie schreef in 2015 aan de Kamer dat “terugkeer, zowel zelfstandig als gedwongen, zeer weerbarstig is. Er spelen hierin meerdere aspecten mee die niet allen door de overheid zijn te beïnvloeden. (...). Ik blijf mij inspannen om de terugkeer van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland te stimuleren.”¹⁰ Cijfers tonen dat “minder dan de helft van de asielzoekers die geen recht hebben op asiel aantoonbaar uit Nederland vertrekt”.¹¹ Hieruit valt overigens niet zonder meer af te leiden dat een groot deel van de afgewezen asielzoekers (uiteindelijk) niet uit Nederland vertrekt. Zij kunnen zijn doorgereisd naar een derde land of op eigen gelegenheid zijn vertrokken naar het herkomstland.

Om het vertrek van vreemdelingen zonder rechtig verblijf te stimuleren zijn verschillende beleidsmaatregelen ingevoerd, vooral gericht op het zelfstandig vertrek van vreemdelingen. Immers, zoals blijkt uit het begrotingsartikel, vreemdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor vertrek. Beleidsinzet

⁷ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 19 637, nr. 1436.

⁸ Leerkes, *Terugkeer of niet*, 124.

⁹ Zie: <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Organisatie/Internationalerelaties/Hetbelangvanmedewerking/index.aspx>

¹⁰ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 29 344 nr. 123.

¹¹ AR, *Asielinstroom 2014-2016*, 40

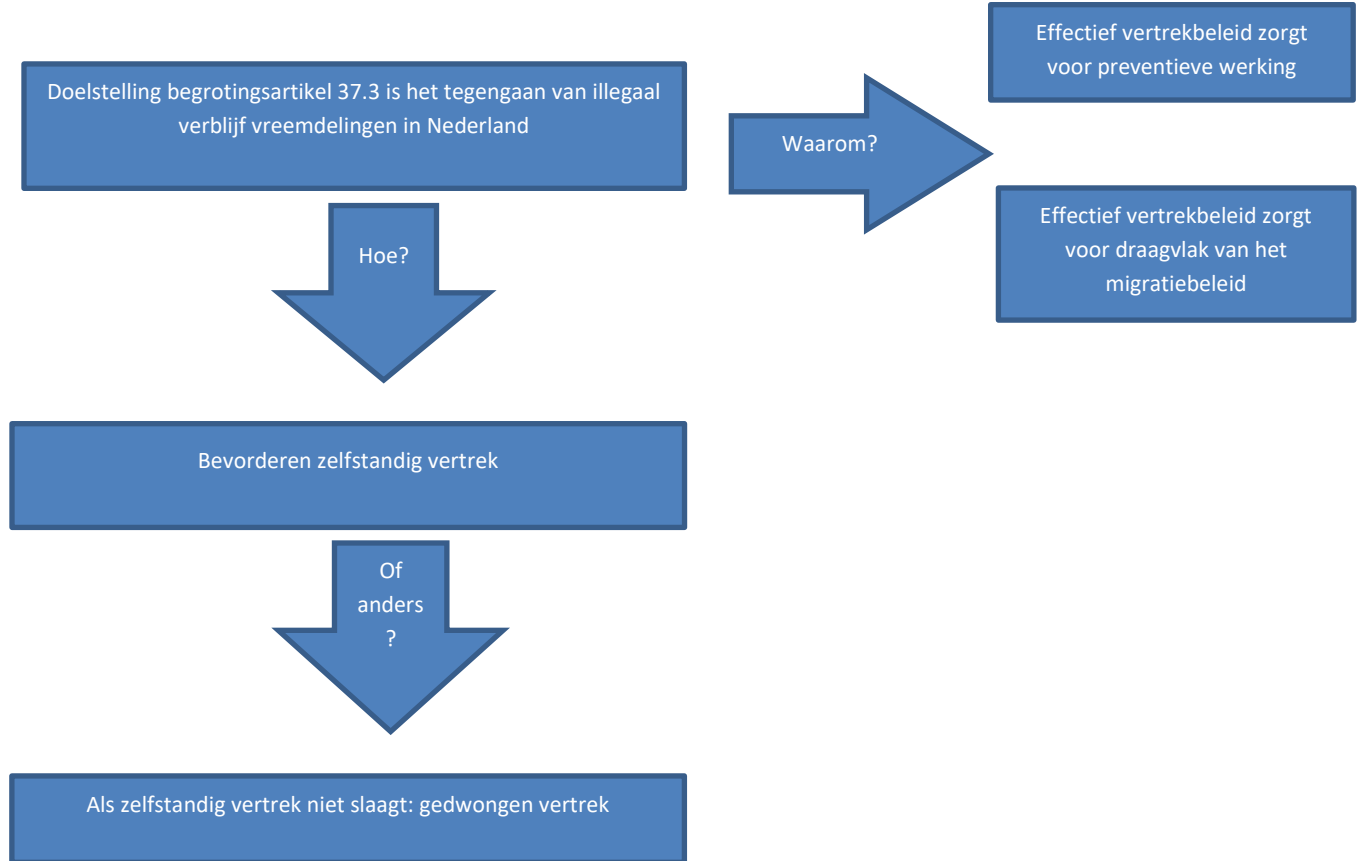
heeft in deze periode plaatsgevonden onder meer door het geven van terugkeerondersteuning en voorlichting over het zelfstandig vertrek aan vreemdelingen. Bij het terugkeerbeleid hoort dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf regelmatig horen van de overheid dat zij de plicht hebben Nederland te verlaten. In deze doorlichting komt uitvoerig aan bod de manier waarop de Nederlandse overheid communiceert met vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

In deze doorlichting gaat het om de effectiviteit (ook wel de doeltreffendheid) en efficiëntie (ook wel de doelmatigheid) van het beleid dat is ontwikkeld om het vertrekproces vorm te geven. Onder effectiviteit verstaan we de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten is gerealiseerd en onder efficiëntie de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Zoals te doen gebruikelijk, steunt deze beleidsdoorlichting op bestaande evaluaties en onderzoeken die zich richten op de effectiviteit en efficiëntie. Deze doorlichting is een vervolg op de doorlichting van het begrotingsartikel 37.2 die eind 2018 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Over het begrotingsartikel 37.3 heeft niet eerder een beleidsdoorlichting plaatsgevonden.

Het doel van dit begrotingsartikel is, zoals we zagen, het faciliteren van het vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Deze doelstelling komt voort uit twee achterliggende motieven. Ten eerste is het voor de geloofwaardigheid van en het draagvlak voor het migratiebeleid belangrijk dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf daadwerkelijk uit Nederland vertrekken.¹² Immers, als vreemdelingen indien zij geen toelating tot Nederland krijgen nooit zouden hoeven te vertrekken, bestaat er voor hen geen druk om over te gaan tot vertrek, als zij dit niet zouden willen. Dit kan ertoe leiden dat het gehele toelatingsbeleid onder druk komt te staan. Een andere motivatie voor het voeren van een effectief en efficiënt terugkeerbeleid is de aanname dat hiervan preventieve werking uitgaat. Het idee is dat vreemdelingen die geen kans maken op asiel, niet voor Nederland kiezen om een asielaanvraag in te dienen, omdat Nederland een effectief terugkeerbeleid kent. In figuur 1 is dit schematisch weergegeven.

¹² Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 3.

Figuur 1: Doelstelling van begrotingsartikel 37.3



Deze doorlichting is als volgt ingedeeld. In het tweede hoofdstuk volgt een toelichting op het onderwerp vertrek en een introductie van het beleid dat is gevoerd. Daarop volgt een beschrijving van de betrokken actoren en een eerste verkenning van de literatuur. Ook is in hoofdstuk twee een overzicht opgenomen van de kosten behorende bij het gevoerde beleid.

In het derde hoofdstuk gaat het om de verschillende maatregelen genomen om het zelfstandig vertrek – en als dat niet slaagt gedwongen vertrek - van vreemdelingen uit Nederland te verwezenlijken. In de eerste paragraaf draait het om het beleid dat is ingezet om het zelfstandig vertrek van vreemdelingen te bevorderen. In paragraaf 3.2 komen de beleidsmaatregelen aan bod die zijn ingezet wanneer zelfstandig vertrek niet direct volgt. Sinds 2011 zijn diverse terugkeermaatregelen beschikbaar om te borgen dat een vreemdeling zich tijdens het vertrektraject beschikbaar houdt en zich niet aan terugkeer onttrekt. In paragraaf 3.3 is beschreven hoe is geprobeerd in de periode 2011-2017 om de samenwerking in de migratieketen te verbeteren. Een belangrijk onderdeel is verbetering in de informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners en de overlegstructuur die in deze periode zijn

ingericht. In paragraaf 3.4 gaat het om de subsidies die Europa geeft aan organisaties actief in Nederland om het zelfstandig vertrek van vreemdelingen te bevorderen. Een belangrijk instrument is het fonds AMIF (Asiel, Migratie en Integratiefonds). Vanuit AMIF zijn diverse projecten gefinancierd die hebben bijgedragen aan het vertrek van vreemdelingen.

Het vierde hoofdstuk beschrijft maatregelen - zowel vanuit Nederland, als vanuit Europa - om de relatie te verbeteren met herkomstlanden van vreemdelingen. Paragraaf 4.1 biedt inzicht in de inzet van de Nederlandse overheid, wanneer vertrek naar het herkomstland niet mogelijk is bijvoorbeeld omdat een geldig reisdocument ontbreekt. Voor het verkrijgen van een dergelijk document is medewerking nodig van de autoriteiten van herkomstlanden. Paragraaf 4.2 beschrijft de inzet vanuit Europa om de relatie met herkomstlanden te verbeteren. Ook hier ligt in eerste instantie de nadruk op het verbeteren van de diplomatieke relaties met de landen van herkomst.

Tabel 1: Ingezette beleidsmaatregelen in Nederland en Europa om vertrek te bevorderen

	Beleid is ingezet op de onderstaande terreinen	Paragraaf
Inzet op vertrek van vreemdelingen in Nederland	Beleidsmaatregelen ingezet om zelfstandig vertrek te stimuleren	3.1
	Beleidsmaatregelen die toezien op gedwongen vertrek	3.2
	Wekwijze in de migratieketen	3.3
	Subsidieverlening aan diverse projecten gericht op teugkeer in Nederland (AMIF)	3.4
Inzet op verbetering relatie met herkomstlanden	Verbetering van de relatie met herkomstlanden vanuit Nederland	4.1
	Inbedding van migratie- en terugkeerbeleid in het bredere EU-buitenlands beleid	4.2

De doorlichting eindigt met een concluderend hoofdstuk met daarin de -20% paragraaf, waarin de vraag centraal staat of dezelfde resultaten ook met 20% minder budget zijn te realiseren. In dat hoofdstuk is ook de verbeterparagraaf opgenomen, waarin elementen aan de orde hoe bij een volgende beleidsdoorlichting betere uitspraken zijn te doen over effectiviteit en efficiëntie van het terugkeerproces.

Hoofdstuk 2. Introductie van vertrek van vreemdelingen uit Nederland

2.1 Inleiding

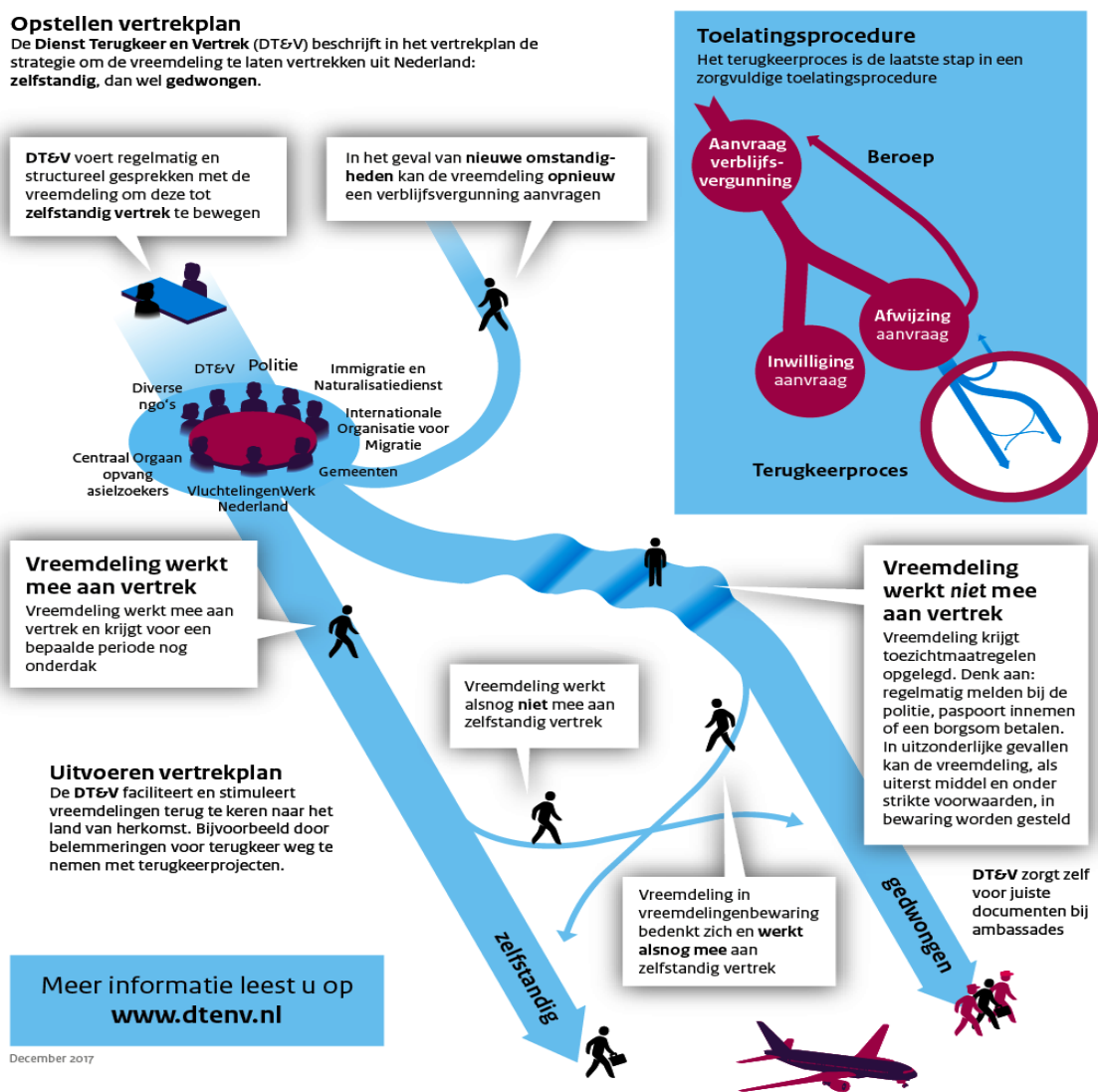
In het publieke en in het wetenschappelijke debat worden in het kader van het vertrekproces van vreemdelingen verschillende termen gebruikt. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van hoe de termen in deze doorlichting zijn gebruikt. Voor de duidelijkheid zijn hier enkele termen uitgelicht. Wanneer het in deze doorlichting gaat om vreemdelingen dan worden personen bedoeld die niet of niet langer in Nederland mogen blijven. Hier wordt het begrip vreemdeling dus beperkt toegepast, want in de vreemdelingenwet en regelgeving ziet de term vreemdeling ook op een persoon die wel (tijdelijk) in Nederland mag blijven. Vreemdelingen hebben een diverse achtergrond: het kan gaan om ex-asielzoekers, om “visum overstayers”, dit zijn vreemdelingen die na het verlopen van hun visum in Nederland blijven, om personen van wie de reguliere aanvraag om toelating is afgewezen en om vreemdelingen die nooit in aanraking kwamen met de overheid.

Er zijn verschillende vormen van vertrek. Bij vertrek kan het gaan om terugkeer naar het herkomstland, maar ook om het vertrek naar een derde land omdat de vreemdeling daar eerder verbleef of toegang kan krijgen, migratie naar een ander land of niet aantoonbaar vertrek. Bij zelfstandig vertrek gaat het om vreemdelingen die, vaak met ondersteuning, zonder dwangmiddelen van de overheid zijn vertrokken. Zelfstandig vertrek wordt soms ook vrijwillig vertrek genoemd. In het Nederlandse beleid is zelfstandig vertrek de meest gewenste oplossing. Het zelfstandig vertrek van de vreemdeling uit Nederland wordt ondersteund door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en/of de DT&V. Als zelfstandig vertrek niet aan de orde is, komt gedwongen vertrek in beeld. Wanneer aan de juiste voorwaarden is voldaan (o.a. de aanwezigheid van reisdocumenten) kan de DT&V vreemdelingen uitzetten naar het land van herkomst of naar een land waarvan is aan te nemen dat hij of zij daar toegang tot heeft. Zelfstandig en gedwongen vertrek worden samen aantoonbaar vertrek genoemd. Tot slot kunnen vreemdelingen zelfstandig vertrekken zonder toezicht. De bestemming van de vreemdeling is dan niet bekend (ook wel Met Onbekende Bestemming vertrokken; MOB). Dit betekent dat het onbekend is of zij daadwerkelijk Nederland hebben verlaten, of zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst of zijn gemigreerd naar een ander land.

Bij de verschillende aspecten van het proces van terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zijn meerdere actoren betrokken. Deze actoren hebben allemaal hun eigen rol in de begeleiding en het vertrekproces van vreemdelingen. Belangrijk hier is dat deze rollen soms overlappen. Zo krijgen de vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf van verschillende actoren informatie over de mogelijkheid tot vertrek naar het herkomstland. Figuur 2 geeft inzicht in de uiteenlopende rollen van

betrokken actoren. Het *Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)* is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van vreemdelingen. Wanneer het recht op opvang verloopt, is het COA verantwoordelijk voor het stopzetten van de opvang en de verstrekkingen na de ommekomst van de vertrektermijn van (meestal) 28 dagen. Het COA verzorgt ook opvang en begeleiding in de 'terugkeer-locaties'. De medewerkers van het COA hebben veel kennis over de actuele situatie van vreemdelingen die in de opvang verblijven, doordat zij veelvuldig contact hebben met de vreemdelingen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen welke meer details geeft over de taken van de verschillende actoren in het vertrekproces.

Figuur 2: Het terugkeerproces en de rol van betrokken actoren



Bron: Ministerie van JenV (website DT&V)

2.2 Een introductie tot het terugkeerbeleid

Het recht om naar het herkomstland terug te keren, is opgenomen in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 1948 (UVRM), en in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) van 1963. Uit een studie van de ACVZ blijkt dat de conclusie is te trekken dat veel partijen aannemen dat in het internationaal gewoonterecht een rechtsbasis is te vinden dat landen een verplichting hebben om hun burgers terug te nemen. Er is wel debat, aldus de ACVZ, of deze regel ook op gaat voor gedwongen vertrek, maar in de praktijk passen landen deze regel ook toe bij gedwongen vertrek.¹³

Op nationaal niveau is het Nederlandse terugkeerbeleid gereguleerd in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) die in april 2001 in werking trad. De bepalingen van deze wet zijn uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire. In de Vw staat wie in Nederland mag blijven en wie niet. Vreemdelingen moeten Nederland verlaten als de aanvraag voor een verblijfsvergunning door de IND is afgewezen en de rechter ook het eventueel ingediende (hoger) beroep ongegrond heeft verklaard. Daarnaast bestaat een vertrekplicht wanneer de IND een aflopende verblijfsvergunning niet verlengt of intrekt, kortom in alle gevallen waarin het rechtmatig verblijf eindigt. Aan vreemdelingen die niet rechtmatig verblijven en die in beeld komen van AVIM of KMar, wordt een terugkeerbesluit opgelegd waarin ofwel een termijn voor vrijwillig vertrek gegeven wordt (28 dagen), ofwel een onmiddellijke vertrekplicht. AVIM en de KMar zien hierop toe en ook de DT&V richt zich op deze doelgroep.

Nadat een medewerker van de IND, de KMar of AVIM de vreemdeling een terugkeerbesluit heeft uitgereikt, hebben vreemdelingen in de meeste gevallen 28 dagen om Nederland te verlaten. Zij komen dan over het algemeen direct in de caseload van de DT&V terecht (met uitzondering van een deel van de reguliere vreemdelingen). In deze vier weken kan de vreemdeling zelfstandig vertrekken, eventueel met ondersteuning door DT&V, IOM of een ngo. Wanneer vreemdelingen niet binnen 28 dagen vertrekken, komt een traject richting gedwongen vertrek naar het herkomstland in beeld. Als de vreemdeling een terugkeerbesluit opgelegd krijgt met een onmiddellijke vertrektermijn, gaat dit besluit in de regel gepaard met een inreisverbod. Met een inreisverbod mag de vreemdeling niet reizen naar of zich bevinden in Nederland en de andere Europese Lidstaten. Het komt voor dat vreemdelingen net voor dat zij gedwongen uit Nederland vertrekken in Schiphol een verblijfsvergunning aanvragen. Sinds januari 2014 is er een speciaal team van de IND gevormd dat zich richt op deze last-minute aanvragen.

¹³ ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 35.

In 2007 is de DT&V opgericht om op een zorgvuldige, waardige en tijdige manier het vertrek van vreemdelingen te regisseren. De DT&V voert vertrekgesprekken met vreemdelingen, waarin regievoerders samen met de vreemdeling in kaart brengen wat nodig is om de vreemdeling te laten vertrekken, bij voorkeur zelfstandig. Uitgangspunt is de persoonlijke situatie van de vreemdeling. Na ontvangst van het overdrachtdossier (OD) plant de DT&V vertrekgesprekken binnen de vertrektermijn van vier weken. Vervolgens ontvangt de vreemdeling informatie over het vertrekproces. De regievoerder die de zaak krijgt toegewezen, maakt een analyse van de vertrekopties en de obstakels. Hierbij gaat het om vragen als: is er een reisdocument, is er een T&O met het herkomstland en wat is er voor nodig om de vreemdeling te bewegen tot zelfstandig vertrek. Uiterlijk op die tiende dag voert de regievoerder het eerste gesprek met de vreemdeling. Indien nodig, maakt de regievoerder tijdens dit gesprek een aanvraag voor een vervangend reisdocument (Laissez-passer). In dit gesprek komt ook de rol van IOM aan bod. Rond de vijftiende dag vindt het tweede gesprek plaats met de vreemdeling, waarbij het gaat om de nog aanwezige belemmeringen in het vertrekproces. In het derde gesprek komt de verstrekstrategie aan bod: vertrek naar het herkomstland, plaatsing in de Gezinslocaties¹⁴ of vrijheidsbeperkende locaties, inbewaringstelling dan wel het beëindigen van de voorzieningen behoren tot de mogelijkheden. Plaatsing op een GL, VBL of een inbewaringstelling zijn toezichtsmaatregelen met een vrijheidsbeperkend dan wel – in het geval van vreemdelingenbewaring – vrijheidsontnemend karakter.

Vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die om reguliere redenen naar Nederland kwamen

Het grootste deel van de beleidsinzet is gericht op het vertrek van vreemdelingen die ooit asiel aanvroegen in Nederland. In deze periode vond beperkte beleidsmatige inzet plaats op het vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig die naar Nederland kwamen om reguliere redenen. In het programma Versterking Vreemdelingentoezicht en Handhaving (VVH) kondigde de Staatssecretaris van VenJ in januari 2013 aan dat aandacht nodig is voor het vertrek van criminele vreemdelingen, al dan niet illegaal, met specifiek aandacht voor veelplegers en vreemdelingen die de openbare orde verstoren. Ook moet binnen VVH aandacht zijn voor thematische groepen reguliere vreemdelingen die moeten

¹⁴ De belangrijkste basis voor de GL zoals wij die nu kennen, is het arrest Ferreira van de Hoge Raad van 21 september 2012: *‘Op de Staat rust de verplichting te waken voor de rechten van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden.’* Als gevolg van deze uitspraak behouden gezinnen met minderjarige kinderen onderdak zolang de kinderen minderjarig zijn en hun vertrek uit Nederland nog niet heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van deze uitspraak wordt aan gezinnen met minderjarige kinderen onderdak verleend om een humanitaire noodsituatie te voorkomen.

vertrekken. Deze groepen moeten gaandeweg het project geprioriteerd worden. Net als bij voormalige asielzoekers zijn gemeenten een belangrijke actor in het terugkeerproces. Reguliere vreemdelingen die moeten terugkeren hebben immers veelal een woonplaats in een gemeente.¹⁵ Gemeenten vervullen ook een signalerende rol op welke groep specifieke inzet plaats moet vinden en handhaving nodig is.

Na 2013 zijn er binnen VVH twee pilots opgestart om het vertrek te bevorderen van vreemdelingen die om reguliere redenen naar Nederland kwamen: de pilot fraude en de pilot Jeunesse 2.0. In de eerste pilot gaat het om de aanpak van vreemdelingen die fraude hebben gepleegd om toelating te krijgen tot Nederland (hierbij is te denken aan vreemdelingen die verdacht waren van betrokkenheid bij een schijnhuwelijk en vreemdelingen die onjuist gegeven hebben verschaft ofwel gegevens achterhielden). Bij de pilot Jeunesse 2.0 gaat het om een pilot gericht op een specifieke doelgroep: vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die vanwege gezinshereniging naar Nederland kwamen, maar van wie uitzetting niet mogelijk blijkt vanwege artikel 8 van het EVRM. De pilots lopen door tot begin 2019. De toegenomen aandacht voor dit thema uit zich ook door de start van het project Terugkeer van Reguliere Vreemdelingen in 2018. Dit project is verantwoord doordat het vertrek van reguliere vreemdelingen een belangrijk instrument is voor de handhaving van de legitimiteit van het reguliere toelatingsbeleid.

Europees terugkeerbeleid

Het Europees beleid geeft in toenemende mate de kaders weer waarbinnen het Nederlands terugkeerbeleid wordt vormgegeven. Vanaf 2000 leidde groeiende harmonisering binnen de Europese Unie geleidelijk tot totstandkoming van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Door harmonisering van het migratiebeleid zouden prikkels voor vreemdelingen verdwijnen om naar een andere Lidstaat door te reizen. Een reden voor Europese inzet op terugkeer van vreemdelingen is de grote discrepantie tussen het aantal asielzoekers dat aantoonbaar de EU verliet en het aantal asielzoekers dat is afgewezen: de Europese Commissie (EC) noemde dat 40% van de vreemdelingen aantoonbaar is vertrokken.¹⁶ Ook is er een groot verschil in het vertrekpercentage van vreemdelingen tussen verschillende Lidstaten.¹⁷

De EC stelde in het Groenboek, gepubliceerd in 2002, dat een gemeenschappelijk terugkeerbeleid een integraal onderdeel moet uitmaken van het Europese asiel- en migratiebeleid.

¹⁵ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2014-2015, 29344, nr. 123 (16 december 2014).

¹⁶ COM (2015) 453 "EU Action Plan on Return".

¹⁷ Eurostat geeft inzicht in de verschillen. Zie:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirt_ass&lang=en

Onder meer rond de uitwerking van terugkeerprogramma's moest volgens de EC de samenwerking tussen de lidstaten verbeteren. Naast harmonisatie van het beleid, was een doel het integreren van het terugkeerbeleid in het buitenlands beleid van de Unie. Goede samenwerking met herkomstlanden is immers noodzakelijk voor een effectief terugkeerbeleid.

In december 2008 is de Terugkeerrichtlijn aangenomen, die de terugkeer regelt van illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen. De Terugkeerrichtlijn is in Nederland in 2010 geïmplementeerd in het nationaal beleid. Drie belangrijke elementen uit de Terugkeerrichtlijn zijn:

- Alle niet rechtmatig verblijvende derdelanders die niet in Nederland mogen blijven krijgen een terugkeerbesluit. In Nederland is de afwijzende beschikking tevens het Terugkeerbesluit (meeromvattende beschikking). Zij moeten volgens de richtlijn terugkeren naar hun herkomstland of naar een ander land waar hun toegang gewaarborgd is.
- Gedwongen terugkeer is het "ultimum remedium": het is pas aan de orde als laatste middel. De Richtlijn bepaalt dat in een terugkeerbesluit een passende termijn is opgenomen, tussen de 7 en 30 dagen, waarin de betrokkene kan beslissen terug te keren met eigen middelen of via een terugkeerprogramma, alvorens de staat kan overgaan tot een gedwongen terugkeer. Lidstaten kunnen de vertrektermijn verkorten of verlengen als er specifieke omstandigheden zijn, bijvoorbeeld als er schoolgaande kinderen zijn.
- Wanneer een terugkeerbesluit met een onmiddellijke vertrektermijn wordt opgelegd of wanneer de vreemdeling niet is vertrokken binnen de toegekende termijn, voorziet de Terugkeerrichtlijn in het opleggen van een inreisverbod van maximaal vijf jaar. Dat betekent dat de betrokkene gedurende de termijn van het inreisverbod de Europese Unie niet meer binnen mag inreizen. Een inreisverbod wordt niet opgelegd als een termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of als aan de terugkeerverplichting is voldaan.

2.3 Succesfactoren voor aantoonbaar vertrek uit Nederland

Vertrek uit Nederland is niet vanzelfsprekend. De mate waarin aantoonbaar vertrek mogelijk is wordt bepaald door de mate waarin kan worden voldaan aan vier voorwaarden:

- 1) Bereidheid van de vreemdeling tot zelfstandig vertrek. De vreemdeling zorgt daartoe zelf voor de voor terugkeer benodigde reisdocumenten of vraagt deze, al dan niet ondersteund door IOM of DT&V, aan bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het herkomstland.

Voor vreemdelingen die Nederland niet zelfstandig willen verlaten, kan gedwongen vertrek aan de orde komen. Voor het realiseren van gedwongen vertrek is nodig dat gelijktijdig wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- 2) Medewerking van herkomstlanden aan het vaststellen van identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. En, het (vervolgens) terugnemen van onderdanen die Nederland niet zelfstandig willen vertrekken;
- 3) Voortgang in de toelatingsprocedure; de vreemdeling moet 'verwijderbaar' zijn;
- 4) Fysieke beschikbaarheid van de vreemdeling voor vertrek naar het herkomstland.

Hieronder volgt een korte toelichting op deze vier noodzakelijke voorwaarden.

Ad. 1 Bereidheid van de vreemdeling tot zelfstandig vertrek en medewerking aan vaststelling identiteit en nationaliteit

Dit is de belangrijkste succesfactor voor effectieve terugkeer. Uit ervaring blijkt dat als vreemdelingen zelf willen vertrekken, hen dat ook vrijwel altijd lukt. Zij zullen dan zelf voor terugkeer benodigde reisdocumenten regelen (via bijvoorbeeld bekenden in het land van herkomst) of, als zij daar niet over beschikken, de juiste informatie verstrekken op basis waarvan de autoriteiten van het herkomstland de identiteit en nationaliteit kunnen vaststellen en op basis daarvan een reisdocument verstrekken. Er zijn geen herkomstlanden bekend die weigeren mee te werken aan het terugnemen van hun onderdanen die terug willen keren en bereid zijn daartoe aan te tonen wie ze zijn.

Ad. 2 Medewerking herkomstlanden aan gedwongen terugkeer

Voor terugkeer is het nodig dat herkomstlanden bereid zijn mee te werken aan de identificatie van hun (vermeende) onderdanen en akkoord gaan met hun terugname, ook als dit tegen de wil is van de vreemdeling. In de praktijk blijkt dat een deel van de vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf Nederland niet wil verlaten en alles in het werk stelt om hun identiteit verborgen te houden. Ze laten het bijvoorbeeld na documenten te overleggen waaruit hun identiteit en nationaliteit blijkt of weigeren mee te werken aan het vaststellen van hun identiteit en nationaliteit door de autoriteiten van hun land van herkomst. In dat geval kunnen deze autoriteiten, door toedoen van de vreemdeling, de nationaliteit niet vaststellen. Het gevolg daarvan is dat herkomstlanden niet akkoord gaan met de terugname van de vreemdeling.

Er is een bescheiden aantal landen waarmee de samenwerking bij gedwongen terugkeer stroef verloopt. Veelal komt het gebrek aan medewerking tot uiting in de voorwaarden die herkomstlanden stellen aan het proces ter identificatie van een mogelijke onderdaan of de mate van consulaire behartiging. Om dit op te lossen zijn verschillende maatregelen genomen op operationeel, diplomatiek en beleidsmatig niveau. Op operationeel niveau zijn er onder meer identificatiemissies (ook wel *taskforces* genoemd) ingesteld. Identificatiemissies bestaan uit deskundigen van de voor migratie verantwoordelijke autoriteiten uit herkomstlanden die de (vermeende) nationaliteit en/of identiteit van landgenoten moeten vaststellen. Deze missies kunnen effectief zijn, omdat vreemdelingen die moeten terugkeren direct aan de autoriteiten van hun land van herkomst worden gepresenteerd. Identificatiemissies zijn in de regel niet efficiënter of effectiever dan een goedlopend en veelal continue proces via de diplomatieke vertegenwoordigingen van landen van herkomst. Identificatiemissies zijn te zien als een werkwijze wanneer het proces via de diplomatieke vertegenwoordigingen niet goed loopt of wanneer een land van herkomst hier zelf om vraagt. Afspraken met herkomstlanden worden vastgelegd in operationele werkafspraken, soms in MoU's of in formele T&O's onder de Benelux of EU.

Als uitzetting reëel is - omdat de autoriteiten instemming hebben gegeven met de uitzetting of dat zullen gaan geven - komt het toch voor dat de gedwongen terugkeer niet gerealiseerd kan worden. Dat komt dan vaak doordat de vreemdeling niet langer 'verwijderbaar' is of niet beschikbaar is voor vertrek.

Ad. 3 Procedurele voortgang

Om gedwongen vertrek te kunnen realiseren is vereist dat de vreemdeling juridisch gezien 'verwijderbaar' is. Terugname-akkoorden met herkomstlanden kunnen niet altijd worden 'verzilverd' omdat vreemdelingen een nieuwe toelatingsaanvraag indienen of een (vervolg)procedure bij de rechtbank voeren die mag worden afgewacht in Nederland. Het kan bijvoorbeeld gaan om een asielprocedure of een verzoek om medische behandeling in Nederland te mogen ondergaan.

Ad. 4 Fysieke beschikbaarheid voor terugkeer

Wanneer een vreemdeling niet bereid is te voldoen aan zijn zelfstandige vertrekplicht en rechtelijke uitspraken daartoe naast zich neerlegt, kan aan hem een palet aan terugkeermaatregelen worden

opgelegd om het vertrek af te dwingen. Desondanks onttrekt een substantieel deel van de vreemdelingen die Nederland niet zelfstandig willen verlaten en waarvoor gedwongen vertrek aan de orde is, zich aan uitzetting voordat zij in vreemdelingenbewaring gesteld kunnen worden. Belangrijk knelpunt is dat de juridische voorwaarden voor inbewaringstelling zwaar zijn, waardoor het moeilijk is vreemdelingen beschikbaar te houden voor vertrek. Daarbij gelden bijzondere voorwaarden voor inbewaringstelling van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) en gezinnen met minderjarige kinderen. Van vreemdelingen die zelfstandig vertrekken zonder toezicht is veelal niet bekend of ze Nederland hebben verlaten, door bijvoorbeeld naar een ander (EU-)land te reizen of dat ze in de Nederlandse illegaliteit zijn beland. Door dit niet-aantoonbare vertrek kunnen door herkomstlanden verstrekte terugnameakkoorden niet worden benut.

Een andere belemmering bij (gedwongen) vertrek vloeit voort uit politieke- en maatschappelijke druk. Er is in de afgelopen jaren veel aandacht geweest in de media, in de politiek en bij het maatschappelijk middenveld over het vertrek van asielzoekers naar hun herkomstland, zoals Mauro, Sahar en Lili en Howick. Er zijn in Nederland tal van maatschappelijke organisaties die kritisch zijn op het asiel- en terugkeerbeleid. Het komt voor dat deze organisaties aan vreemdelingen zonder verblijfsvergunning ondersteuning bieden. Dit kan het vertrekproces bemoeilijken, vooral dat van gedwongen vertrek. Hoewel de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld ook kan helpen vreemdelingen te bewegen tot zelfstandig vertrek.¹⁸ Eerder onderzoek laat helder zien dat kerken en vrijwilligersorganisaties druk leggen op de (lokale) politiek door te vragen om ondersteuning en hulp aan (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers.¹⁹ Een bekend voorbeeld is de actiegroep *We are Here*.²⁰ Overigens is publiek protest tegen uitzetting van voormalig asielzoeker niet alleen een Nederlands fenomeen. Een Duitse studie laat goed zien dat protesten tegen gedwongen vertrek van voormalig asielzoekers steeds meer media aandacht kreeg. De auteurs hebben het zelfs over een “new era of protest”.²¹

Belangrijk nog om te noemen is het buitenschuld-criterium. Voor wanneer zelfstandig vertrek niet slaagt, is er in het beleid het buitenschuld-criterium ontwikkeld. Hierin is aandacht voor vreemdelingen die wel willen terugkeren naar hun herkomstland, maar dat niet kunnen, bijvoorbeeld omdat zij geen reisdocumenten (meer) hebben of kunnen verkrijgen van hun autoriteiten. Om in aanmerking te komen voor deze verblijfsvergunning, moet een vreemdeling zelf bewijzen dat hij buiten

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436, Uit: Bijlage bij kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid'. Nadere uitwerking van de maatregelen. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235.pdf> 19 Geurts en Al Salahi, (Bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers, 7; Solid Road, Hulp bij terugkeer naar Armenië.

²⁰ Zie voor informatie over de activiteiten van groep: <https://wijzijnhier.org/2018/09/> geraadpleegd op 1 februari 2019.

²¹ Odugbesan & Schwiertz, “We Are Here to stay”.

zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Er moeten in ieder geval geen twijfels zijn over de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling, de vreemdeling heeft ook laten zien dat hij alles heeft gedaan om uit Nederland te vertrekken. Zo moet hij er niet in zijn geslaagd om een vervangend reisdocument van zijn ambassade te verkrijgen, ook niet wanneer hij in dit proces is bijgestaan door DT&V. De vreemdeling moet dus laten zien dat hij wel wil, maar dat hij buiten zijn schuld niet kan vertrekken.

2.4 Resultaten van het vertrekbeleid

Deze paragraaf toont welke vreemdelingen zijn vertrokken en op welke wijze. Tabel 2 laat zien dat het aantal vreemdelingen dat vertrokken is vanaf 2011 schommelt tussen de 16.000 en 25.000 vreemdelingen. In 2016 is een opvallende toename van het aantal terugkeerders te zien. Dit geldt voor alle drie de categorieën vertrek. Een verklaring is de sterk toegenomen asielinstroom in het najaar van 2015 (zie ook figuur 4).

Tabel 2: Verschillende type vertrek (2011-2017)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Zelfstandig vertrek	4.180	4.130	3.670	4.130	4.650	6.510	2.830	30.100
Gedwongen vertrek	6.710	6.040	4.860	4.390	4.410	6.410	5.990	38.810
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	10.650	10.700	7.300	7.480	7.550	11.980	12.020	67.680
Totaal	21.540	20.870	15.830	16.000	16.610	24.900	20.840	136.590

Bron: KMI+, peildatum 1 februari 2019

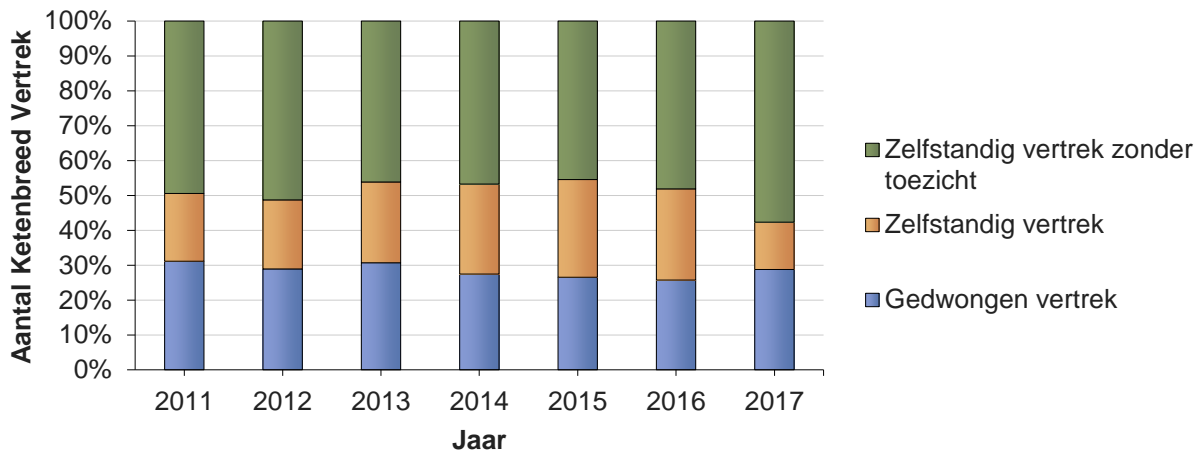
Figuur 3 laat zien dat er verschuivingen zijn in het type vertrek. Zelfstandig vertrek zonder toezicht bedroeg in de meeste jaren tussen de 40 en 50% van het totaal aantal vertrekkers, behalve in 2017. In 2017 was er absoluut en relatief veel meer zelfstandig vertrek zonder toezicht. Nederland heeft een lijst opgesteld van veilige landen. Dit zijn landen waar over het algemeen geen sprake is van vervolging, foltering en onmenselijke behandeling. Hun kansen op asiel zijn beperkt. Voordat zelfstandig vertrek aan de orde kwam, vertrokken zij veelal zelfstandig zonder toezicht uit de opvang.²² Mogelijk verblijven zij nu illegaal in Nederland of zijn zij alsnog vertrokken naar hun herkomstland of een derde land. In deze groep asielzoekers uit veilige landen bevonden zich ook een heel aantal asielzoekers uit

²² WODC (uitgevoerd door DSP-groep), *Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen*, 14.

herkomstlanden, zoals Marokko en Algerije, waarvoor historisch gezien slechte vertrekresultaten waren behaald. In deze periode is ook het sporenbeleid van de IND in werking getreden. Dit beleid houdt in dat de IND asielzoekers afkomstig uit veilige landen of Dublin-claimanten met voorrang behandelt. Ook is het juridisch steeds moeilijker om asielzoekers in bewaring te stellen. Zoals later in deze doorlichting goed naar voren komt, is dat (gedwongen) vertrek vanuit bewaring het meest succesvol is.

Wat daarnaast opvalt, is dat het aantal vreemdelingen dat aantoonbaar zelfstandig vertrok (vaak via IOM) in 2017 sterk is afgenomen. Deels is dit te verklaren door het beleid dat vanaf 2017 vreemdelingen afkomstig uit bepaalde visumvrije landen uit de ring rond Europa geen gebruik meer konden maken van het terugkeerprogramma uitgevoerd door de IOM. Hun zelfstandig vertrek werd alleen nog ondersteund met een ticket via de DT&V. Tot deze beleidswijziging werd besloten toen het vermoeden ontstond dat bepaalde groepen asielzoekers terugkeerondersteuning als pull factor zagen om naar Nederland te komen en zij, nadat zij de ondersteuning ontvingen weer naar eigen land van herkomst terugkeerden.²³ Deels is dit ook te verklaren doordat groepen met historisch slechte terugkeerresultaten een relatief groter deel van de instroom uit zijn gaan maken.

Figuur 3: Verdeling type vertrek (2011-2017) (%)



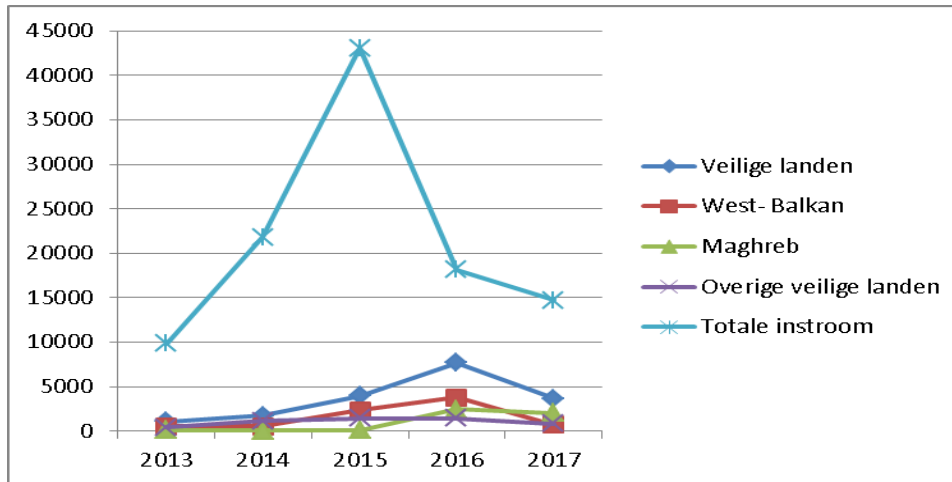
Bron: KMI+

Nuttig is om hierbij een indicatie te hebben van het aantal asielzoekers in Nederland. Hierbij moet wel duidelijk zijn dat niet alleen ex-asielzoekers uit Nederland vertrekken, maar ook vreemdelingen met een andere achtergrond (zoals visum-overstayers). Zichtbaar is in figuur 4 dat de piek in de instroom van

²³ ACVZ, *Op zoek naar veilige(r) landen*, 44; DSP (in opdracht van het WODC), *Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen*, 74.

asielzoekers in 2015 lag. Tabel 2 laat zien dat juist in 2016 het vertrek sterk toenam. Ook laat figuur 4 zien dat de caseload voor DT&V in 2016 potentieel groter was door de komst van omvangrijke groep asielzoekers afkomstig uit veilige landen.

Figuur 4: Totale instroom asielzoekers en instroom asielzoekers afkomstig uit veilige landen.



Bron: IND

Begrotingsartikel 37.3 toont dat de overheid inzet op een zekere verdeling tussen gedwongen vertrek, zelfstandig vertrek en zelfstandig vertrek zonder toezicht. De prognoses die hierbij horen zijn: 30%, 20% en 50%. Figuur 3 laat zien dat in de meeste jaren in de periode 2011-2017 deze verdeling ongeveer is gehaald. Dat geldt niet voor 2017. In dat jaar is het aandeel zelfstandig vertrek sterk gedaald en is het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht gestegen. Hierbij is wel belangrijk te noemen, zoals bleek uit paragraaf 2.3, dat er diverse succesfactoren bestaan voor het realiseren van vertrek. De samenstelling van de instroom behoort hier ook toe. Sommige groepen hebben bijvoorbeeld historisch slechte terugkeerresultaten, als hun aandeel in de instroom groter wordt, dalen de terugkeerresultaten. Opvallend is ook dat zelfstandig vertrek de meest geprefereerde oplossing is van de overheid, maar dat zeker in 2017 slechts een klein deel van de vreemdelingen zelfstandig vertrekt.

In tabel 3 is onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen afkomstig uit veilige landen en vreemdelingen afkomstig uit herkomstlanden die niet zijn gekwalificeerd als veilig. Gelet op de instroom in deze periode is dit een belangrijk verschil. Duidelijk is dat bij asielzoekers afkomstig uit veilige landen er (relatief) veel zelfstandig vertrek zonder toezicht is.

Tabel 3: Onderscheid in type vertrek tussen vreemdelingen uit veilige en uit niet-veilige landen van herkomst

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Vreemdelingen afkomstig uit veilige landen	Zelfstandig vertrek	1.390	1.030	1.180	1.510	2.160	3.580	940	11.790
	Gedwongen vertrek	1.810	2.060	1.750	1.530	1.660	2.650	2.760	14.220
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	2.750	2.390	1.590	1.720	2.120	5.830	5.240	21.640
	Totaal vertrek veilige landen	5.950	5.480	4.510	4.760	5.940	12.060	8.930	47.630
Vreemdelingen niet afkomstig uit veilige landen	Zelfstandig vertrek	2.790	3.100	2.490	2.620	2.500	2.920	1.900	18.320
	Gedwongen vertrek	4.900	3.980	3.110	2.860	2.750	3.760	3.240	24.600
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	7.900	8.310	5.720	5.760	5.430	6.150	6.780	46.050
	Totaal vertrek overige landen	15.590	15.390	11.320	11.240	10.670	12.830	11.910	88.950
Totaal vertrek		21.540	20.870	15.830	16.000	16.600	24.890	20.840	136.570*

*: Het kleine verschil met tabel 2 is te verklaren door de afronding van cijfers

Bron: KMI+

Tabel 4 toont de herkomstlanden van vreemdelingen die zijn vertrokken, uitgezonderd die uit veilige landen. Ruim bovenaan staan Irakezen. Al zien we grote fluctuaties in het aantal Irakezen dat jaarlijks is vertrokken. Wat opvalt, is dat het aantal Chinezen dat jaarlijks is teruggekeerd sinds 2011 is afgenomen, al valt dit mogelijk te verklaren uit een daling van het aantal Chinezen dat asiel vroeg. Het totaal aantal vreemdelingen uit deze tien landen die in de periode 2011-2017 in Nederland aankwam is niet bekend.

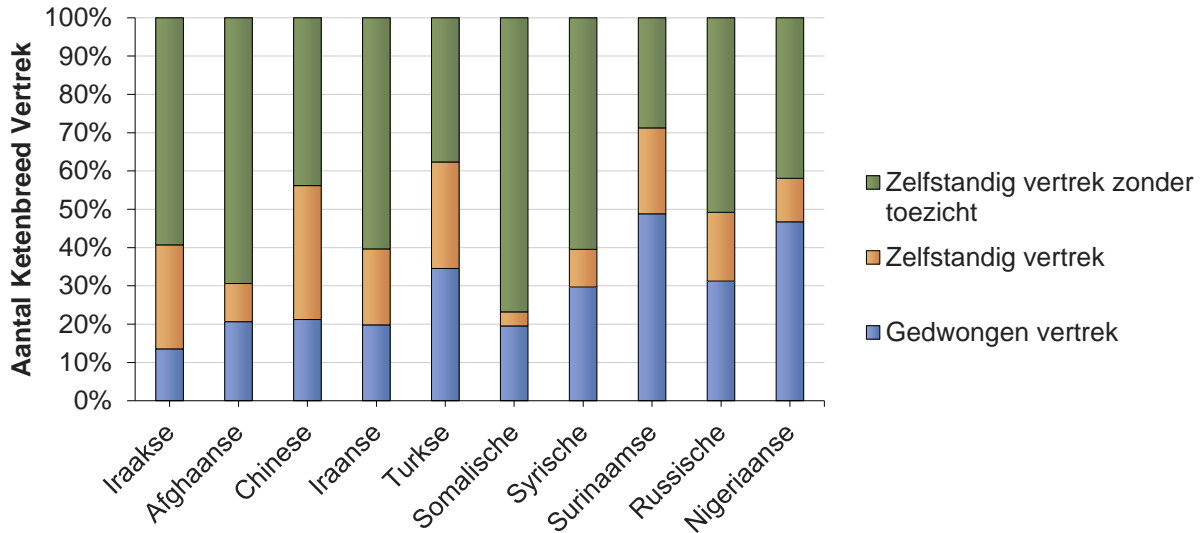
Tabel 4: Top 10 landen van herkomst van vertrekkers (zonder veilige landen) (2011-2017)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal aantal vertrek	Totaal instroom asielzoekers uit deze landen (2013-2017)
Iraakse	2.350	1.630	910	790	720	1.470	1.350	9.200	6.530
Afghaanse	820	1.130	790	490	410	870	880	5.380	4.800
Chineze	1.120	1.030	500	630	700	570	380	4.930	660
Iraanse	540	620	440	450	370	900	670	4.000	4.530
Turkse	800	680	520	530	470	500	380	3.880	860
Somalische	930	840	680	530	320	270	230	3.790	1.860
Syrische	80	100	230	480	860	1.120	620	3.480	35.460
Surinaamse	670	540	430	480	490	400	320	3.320	0
Russische	560	1.050	410	370	280	270	360	3.300	930
Nigeriaanse	610	420	400	420	430	470	360	3.110	1.005
Totaal	8.480	8.030	5.290	5.160	5.040	6.850	5.540	44.390	54.777

Bron: KMI+ en CBS-statline (eerste asielverzoeken voor de periode 2013-2017)

Figuur 5 maakt inzichtelijk hoe vreemdelingen uit niet-veilige landen uit Nederland zijn vertrokken. Deze tabel toont dat veel Somaliërs en Afghanen zelfstandig zonder toezicht zijn vertrokken en dat juist veel Surinamers en Nigerianen Nederland gedwongen hebben verlaten. Voor Turken, Irakezen en Chinezen geldt juist dat zelfstandig vertrek (via onder meer IOM) relatief vaak voorkomt.

Figuur 5: Top 10 Landen van herkomst (zonder veilige landen) (2011-2017) onderverdeeld in type vertrek (%)



Bron: KMI+

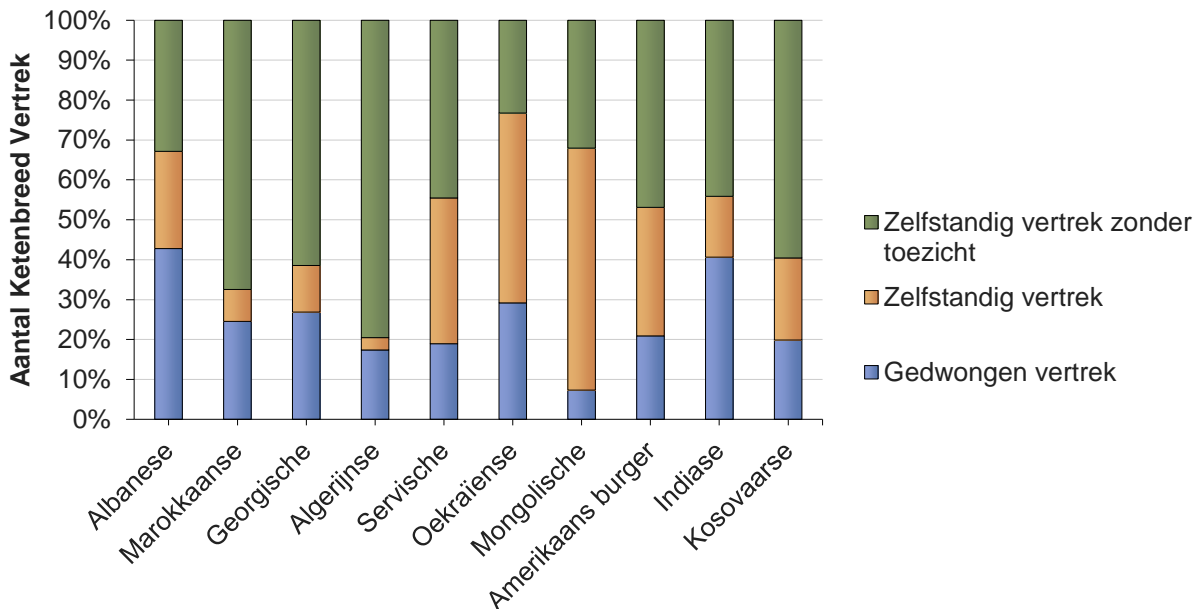
Tabel 5 en figuur 6 hebben betrekking op vreemdelingen afkomstig uit veilige landen die zijn vertrokken. Tabel 5 laat zien dat tot deze groep vooral Albanen en Marokkanen behoren. Zichtbaar is ook dat het vertrek van personen afkomstig uit deze twee landen sterk toenam in 2016 en 2017. Dit bevestigt de hierboven gemaakte opmerking dat juist nadat de instroom toenam in het najaar van 2015 vertrek toenam, en dan vooral asielzoekers afkomstig uit veilige landen. De tabellen laten goed zien dat het type vertrek uiteenloopt. Albanen en Indiërs vertrokken in de periode 2011-2017 relatief vaak gedwongen, terwijl Marokkanen en vooral Algerijnen vaak zelfstandig zonder toezicht vertrokken. Oekraïners en Mongoliërs vertrokken relatief vaak zelfstandig met behulp van een organisatie. Ook hier is ter illustratie het totaal aantal asielzoekers uit de periode 2013-2017 toegevoegd afkomstig uit deze tien landen van herkomst.

Tabel 5: Top 10 nationaliteiten vertrekkers afkomstig uit veilige landen (2011-2017)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal	Totaal asielzoekers (2013-2017)
Albanese	160	260	270	350	710	3.120	1.490	6.360	3.150
Marokkaanse	590	800	560	470	480	1.200	1.980	6.070	2.440
Georgische	400	430	320	440	350	590	890	3.420	1.825
Algerijnse	260	230	250	200	210	670	1.460	3.260	1.955
Servische	150	180	320	260	390	1.250	440	2.990	1.970
Oekraïense	330	290	210	230	670	830	340	2.900	1.455
Mongolische	390	290	190	420	710	550	110	2.660	1.335
Amerikaans burger	560	460	190	220	230	190	110	1.960	0
Indiase	260	290	270	300	200	320	200	1.840	125
Kosovaarse	60	50	80	90	450	860	130	1.710	1.610
Totaal	3.160	3.280	2.670	2.970	4.390	9.570	7.140	33.180	

Bron: KMI+ en statline (eerste asielaanvragen, 2013-2017)

Figuur 6: Top 10 Landen van herkomst (zonder veilige landen) (2011-2017) onderverdeeld in type vertrek (%)



Bron: KMI+

Tabel 6 laat zien wat er gebeurde met alle vreemdelingen in de caseload van de DT&V. Deze cijfers wijken af van de cijfers in tabellen 2 en 3, omdat vreemdelingen ook op een andere manier kunnen vertrekken dan met DT&V. De hele caseload van de DT&V bestond in deze periode uit bijna 120.000 vreemdelingen. Het is goed mogelijk dat een vreemdeling meerdere malen voorkomt in dit bestand.

Hierop is nu geen zicht. Dit zou kunnen verbeteren als JenV jaarcohorten vreemdelingen in de tijd zou volgen. Een dergelijke cohortstudie laat dan zien hoe vaak vreemdelingen terecht komen in de caseload van de DT&V. Een vreemdeling kan een nieuwe aanvraag hebben ingediend, die opnieuw is afgewezen, waardoor hij opnieuw in de DT&V caseload is beland. Ook kan hij gedwongen zijn vertrokken en later opnieuw Nederland zijn ingereisd en een afwijzing hebben ontvangen. Van hen is ongeveer 1/3 deel aantoonbaar uit Nederland vertrokken (gedwongen of zelfstandig), ongeveer 1/3 deel is zelfstandig vertrokken zonder toezicht (en zou dus nog in Nederland kunnen verblijven) en ongeveer 1/3 deel is niet vertrokken en verblijft dus nog in Nederland. Van hen die niet uit Nederland zijn vertrokken, kregen ruim 10.000 vreemdelingen alsnog een vergunning en is ruim 20.000 op een andere manier uitgestroomd. Een deel van deze groep vreemdelingen heeft een nieuwe aanvraag ingediend. Het betreft ook vreemdelingen van wie de opvang in de COA-locaties is beëindigd.

Tabel 6: Uitstroom uit de caseload van de DT&V (2011-2017)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantoonbaar vertrek uit Nederland	Zelfstandig vertrek uit Nederland	2.050	2.060	2.190	2.570	3.340	6.830	3.440	22.480
	Gedwongen vertrek uit Nederland	3.450	3.600	2.840	2.100	1.860	2.240	2.740	18.820
	Total aantoonbaar vertrek	5.500	5.660	5.030	4.670	5.200	9.070	6.180	41.300
Overige uitstroom	Overige uitstroom	4.220	3.510	2.720	2.390	2.270	2.880	2.860	20.840
	Vergunning Verleend	1.240	1.350	2.810	1.730	1.230	930	1.140	10.420
	Total overige uitstroom	5.460	4.860	5.520	4.110	3.500	3.810	4.000	31.270
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	Totaal zelfstandig vertrek zonder toezicht	5.940	6.050	4.770	5.180	5.110	8.320	9.160	44.520
Totaal uitstroom uit caseload DT&V		16.900	16.570	15.320	13.960	13.800	21.200	19.340	117.090

Bron: KMI+

Tabel 7: Vertrek via IOM (zowel ex-asielzoekers, als reguliere migranten)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
<i>Asiel Illegaal</i> : Dit zijn ex-asielzoekers die illegaal zijn geworden	1.270	1.130	1.020	1.000	1.060	1.730	570	7.780
<i>Asiel Legaal</i> : Dit zijn asielzoekers die nog in de procedure zitten of die hun asiel traject niet officieel zijn begonnen (verblijven vaak op een POL locatie)	1.040	890	460	460	1.110	2.260	550	6.750
<i>Niet-Asiel Illegaal</i> : Dit zijn migranten zonder asiel achtergrond in Nederland, die Illegaal in Nederland verblijven en dus nooit een reguliere verblijfsvergunning hebben gehad.	1.000	740	820	640	630	540	350	4.720
<i>Niet-Asiel Illegaal geworden</i> : Dit zijn migranten zonder asielachtergrond in Nederland, van wie hun reguliere verblijfstatus is verlopen.	110	110	140	130	100	70	40	690
<i>Niet-Asiel Legaal</i> : Dit zijn migranten die geen asielachtergrond hebben en die een reguliere verblijfsstatus hebben.	60	50	60	50	40	30	30	300
Totaal	3.480	2.920	2.500	2.280	2.940	4.630	1.540	20.290
Aanvraag bij IOM ingetrokken	260	430	260	230	320	540	270	2.300
Afgewezen	730	810	650	610	630	1.460	580	5.450

Bron: KMI+ en IOM

Tabel 7 laat zien wie er via IOM zelfstandig is vertrokken naar het land van herkomst. Interessant is dat in deze tabel onderscheid is gemaakt tussen terugkeer van asielmigranten en regulier migranten. Ongeveer 1/4 deel van de caseload van IOM heeft een reguliere achtergrond. Tabel 12 bevestigt dat de piek in terugkeer in zelfstandig vertrek in 2016 die we ook al hierboven zagen, goed te verklaren is uit de sterk verhoogde instroom eind 2015. Interessant is hier de sterke stijging van het aantal afgewezen aanvragen in 2016.

In de periode 2011-2017 zijn meerdere groepen als prioriteitsgroep bestempeld door de migratieketen. Een prioriteit is het vertrek van criminele vreemdelingen (VRIS, vreemdelingen in de strafrechtketen). Zo worden VRIS-sers geplaatst in een beperkt aantal penitentiaire inrichtingen; dit vergemakkelijkt het toezicht op deze groep.²⁴ Om goede afstemming te waarborgen tussen de vreemdelingen- en de strafrechtketen is het ketenprotocol VRIS opgesteld. Uitgangspunt is dat criminele, illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, na het uitzitten van hun straf Nederland aantoonbaar verlaten, bij voorkeur vertrekkend vanuit de strafrechtelijke detentie. Indien meer tijd nodig is dan de beschikbare tijd binnen het strafrecht dan kan de vreemdeling in

²⁴ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436, Uit: Bijlage bij kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid'. Nadere uitwerking van de maatregelen. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235.pdf>

vreemdelingenbewaring worden gesteld aan het einde van zijn voorarrest of gevangenisstraf. In de jaren 2015 tot en met 2017 zaten er respectievelijk 1.200, 1.090 en 1.130 in de strafrechtketen. Van de VRIS-sers zijn er in deze jaren achtereenvolgens 900, 850 en 880 aantoonbaar uit Nederland vertrokken.²⁵

Een andere prioritaire groep in het terugkeerbeleid zijn gezinnen met minderjarige kinderen. Gezinnen met minderjarige kinderen wordt onderdak verleend op een GL om een humanitaire noodsituatie te voorkomen. Op de locatie werken vreemdelingen aan hun vertrek. In samenwerking met IOM is vanaf 2011 op de GL een project tot stand gekomen gericht op duurzame terugkeer van gezinnen, waarbij zij zowel financiële ondersteuning als ondersteuning in natura krijgen. Ook zijn er op de GL terugkeerbijeenkomsten georganiseerd (per thema en per land).

Ook twee andere groepen krijgen van de DT&V prioriteit: 1F-ers (op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag worden personen uitgesloten van bescherming van wie het ernstige vermoeden bestaat dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden, terrorisme, marteling en andere misdrijven tegen de menselijkheid) en amv's. Vertrek van beide groepen uit Nederland is niet eenvoudig. Voor amv's geldt dat zelfstandig vertrek alleen kan plaatsvinden als er adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is.

2.5 Uitgaven in het kader van begrotingsartikel 37.3 en uitgaven DT&V

In tabel 8 is opgenomen wat jaarlijks is uitgekeerd vanuit het begrotingsartikel 37.3 aan de DT&V. Dit is exclusief de apparaatskosten. De apparaatskosten staan in tabel 11 en zijn rechtstreeks gefinancierd vanuit het bestuursdepartement, omdat de DT&V een dienstonderdeel is van JenV. In het begrotingsartikel zijn drie posten onderscheiden: opdracht vreemdelingenvertrek, verlening subsidies (vooral aan IOM voor uitvoering van REAN²⁶ en subsidies aan andere ngo's) en de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O). De kosten van DV&O betreffen de kosten van het vervoer van vreemdelingen naar Schiphol en naar vreemdelingenbewaring, zodat de vreemdeling op tijd op de juiste plek aanwezig is. Deze tabel laat goed zien dat de kosten gemaakt vanuit begrotingsartikel sinds 2011 tot met 2015 licht opliepen. Tabel 2 liet al goed zien dat het aantal vreemdelingen dat gedwongen was vertrokken sinds 2016 sterk is gestegen. 2017 vormt een afwijkend jaar. De verklaring daarvoor is dat in 2017 vanuit de post opdracht vreemdelingenvertrek € 10 miljoen in de asielreserve is gestort. Dit bedrag is gestort in de asielreserve om een tijdelijke spaarpot binnen de begroting te creëren, bedoeld om (fluctuaties in

²⁵ RVK 2016 en RVK 2017. Het vertrek van een VRIS-ser in een bepaald jaar betekent niet dat hij in dat jaar in de strafrechtketen zat. Zie ook: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436, Uit: Bijlage bij kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid'. Nadere uitwerking van de maatregelen. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235.pdf>, bijlage 1.

²⁶ Return and Emigration Assistance from the Netherlands

lastig voorspelbare uitgaven, zoals de kosten voor asiel, op te kunnen vangen en te kunnen spreiden over een aantal jaren. In hoofdstuk 3 is meer aandacht voor de verschillende subsidies die vanuit het Rijk aan ngo's zijn verstrekt.

Tabel 8: Gerealiseerde uitgave vanuit het begrotingsartikel 37.3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Opdracht vreemdelingenvertrek (in 2011-2014 incl. overige subsidies)	7.834	7.811	11.545	8.532	7.060	8.018	19.737
Subsidies (REAN en vanaf 2015 overige subsidies)	7.323	10.635	6.600	8.833	9.089	10.346	7.064
DV&O (betreft vervoer vreemdelingen)	7.000	7.000	7.700	6.910	6.385	7.880	9.921
Totaal programma-uitgaven	22.157	25.446	25.845	24.275	22.534	26.244	36.711

Bron: Jaarverslagen JenV (2013-2017) en DT&V (2011-2012)

DT&V ontvangt buiten de begroting om ook gelden van Europa, BZ en Gemeenten, waaruit DT&V subsidies verstrekt. Deze subsidies lopen over meerdere jaren. Het betreft: Europese subsidies, SVT-gelden en gelden voor Barka.

Europese subsidies

DT&V ontvangt EU subsidies voor het Uitvoeren van Europese programma's (Eurint en Erin) en het financieren van operationele kosten (AMIF). Tabel 9a laat zien welke bedragen de DT&V hiervoor in de periode 2014 t/m 2017 heeft ontvangen. Ook in de jaren voor 2014 is subsidie ontvangen, dit betreft soortgelijke bedragen.

Tabel 9a: Ontvangsten van Europa voor Europese subsidies

Jaar	Ontvangsten Europa voor Europese subsidies (x €1.000)
2014	4.404
2015	9.551
2016	2.654
2017	7.264

Bron: DT&V

SVT-gelden

DT&V beheerde een deel van het subsidiegeld van het programma voor migratie en ontwikkeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Projectvoorstellen vanuit het maatschappelijk middenveld konden hiervoor in aanmerking komen. Het ging om projecten die vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers bevorderen. Ex-asielzoekers kregen daarbij ondersteuning in natura aangeboden. Denk bijvoorbeeld aan opleidingen, medische ondersteuning of hulp bij het vinden van werk of het starten van een bedrijf. Niet-gouvernementele organisaties kunnen voorstellen voor projecten indienen bij Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Tabel 9b toont welke bedragen DT&V hiervoor in de periode tot en met 2017 heeft ontvangen. Vanuit deze subsidieregeling zijn onder meer projecten gefinancierd bij de IOM, van Maatwerk bij terugkeer en de Stichting Wereldwijd.

Tabel 10b: Ontvangsten BZ voor SVT (Subsidieregeling Vrijwillige Terugkeer vanuit BZ)

Jaar	Ontvangsten BZ voor SVT (x € 1.000)
2012	2.500
2013	1.500
2014	1.931
2015	5.880
2016	5.231
2017	4.300

Bron: DT&V

Stichting Barka

DT&V verstrekte in opdracht van DGM subsidie aan Stichting Barka, mede namens de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Stichting Barka helpt dakloze Oost-Europeanen bij het zoeken naar

werk of de terugkeer naar huis. Tabel 9c laat zien welke bedragen de DT&V hiervoor in de periode 2015 tot en met 2017 van de betreffende gemeenten heeft ontvangen.

Tabel 11c: Ontvangsten van gemeenten voor Barka

Jaar	Ontvangsten gemeenten voor Barka (x €1.000)
2015	434
2016	500
2017	500

Bron: DT&V

Om beter inzicht te krijgen in de kosten die onder de post opdracht vreemdelingenvertrek vallen, zijn deze voor het jaar 2016 in tabel 10 gespecificeerd. Wat opvalt, is dat het merendeel van de kosten betrekking heeft op het vervoer van de escorteurs en de vreemdelingen (= 55%). De andere jaren hebben een soortgelijke verdeling.

Tabel 12: Begrotingsartikel 37.3: Uitsplitsing kostenpost "opdracht vreemdelingenvertrek" in 2016 (in euro's)

Uitgaven binnen opdracht vreemdelingenvertrek	Uitgaven in (afgerond in duizenden euro's)
Kosten tolken en vertalers (algemeen)	720
Overige kosten uitzetting vreemdelingen	1.129
Reiskosten van escorteurs naar herkomstlanden	2.554
Reiskosten van vreemdelingen naar herkomstlanden	1.838
Overige vergoedingen en tegemoetkomingen aan derden	156
Reis- en verblijfkosten in het buitenland van medewerkers van de DT&V (i.v.m. vreemdelingvertrek).	410
Geneeskundige verzorging overige	590
Overige kosten	620
Totaal	8.018

Bron: Ministerie van JenV

In 2012 is een onderzoek verricht naar de manier waarop de DT&V financiering moet krijgen. Toen is geconcludeerd dat een financieringssysteem dat is gebaseerd op het aantal vertrekkende vreemdelingen niet past bij de werkwijze van de DT&V. De argumentatie was dat de DT&V maar invloed heeft op een beperkt aantal factoren die bepalen of een vreemdeling vertrekt (het rapport rept over invloed van 4 op de 15 factoren). De inspanningen die de DT&V verricht voor het vertrek van een vreemdeling hebben daarom geen directe relatie met het aantal vreemdelingen dat daadwerkelijk vertrekt. Financiering kan, aldus dit onderzoek, beter plaatsvinden op basis van de activiteiten die de

DT&V ontplooit bij de voorbereiding en het daadwerkelijk vertrek van de vreemdeling.²⁷ Een kostprijsystematiek die volledig gebaseerd is op het aantal vertrekkende vreemdelingen past niet goed bij de dynamiek van de huidige uitvoering van de organisatie.

Tabel 11 geeft inzicht in de uitgaven van de DT&V in de periode 2011 tot en met 2017. De apparaatsuitgaven tonen een stijgende lijn, zeker in 2017. Hierbij valt specifiek op de inhuur van extern personeel, bij deze kostenpost is sprake van bijna een verdrievoudiging van de kosten vanaf 2015. Dit valt te verklaren door de inhuur van extra medewerkers om de hoge instroom in de caseload van DT&V vanaf het najaar van 2015 bij te kunnen houden (zie voorgaande paragraaf).

Tabel 13: Uitgaven van de DT&V (in duizenden euro's)

Uitgaven /jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ambtelijk personeel	30.402	32.235	31.835	33.512	33.985	34.620	37.051
Externe inhuur van personeel	849	1.160	710	2.025	2.075	4.353	5.733
Materieel (ICT, huisvesting)	16.505	14.125	18.642	10.491	10.157	11.092	14.388
Totaal apparaatsuitgaven	47.756	47.520	51.187	46.028	46.217	50.065	57.172

Bron: JenV (2013-2017) en DT&V (2011-2012).

2.6 Het wetenschappelijke debat

Deze paragraaf heeft tot doel om de hoofdlijnen uit het wetenschappelijke debat te schetsen. In hoofdstuk 3 en 4 komt de literatuur aan bod die ingaat op de effectiviteit en efficiëntie van specifieke beleidsmaatregelen. In de afgelopen jaren zijn er veel studies verschenen over de terugkeer van vreemdelingen naar hun landen van herkomst. Afgelopen jaren is er voor het thema vertrek meer aandacht gekomen bij beleidsmedewerkers en wetenschappers.²⁸ Al is niet iedereen het hiermee eens. Koser en Kuschminder noemen dat “return migration in general remains a neglected field”.²⁹ Er zijn veel minder beleidsevaluaties beschikbaar. Twee belangrijke evaluaties zijn de invoering van de verkorte asielprocedure door de Universiteit van Nijmegen en die van het Migratie & Ondersteuning beleid (M&O) door Frouws & Grimmus; beide uitgevoerd in opdracht van de rijksoverheid.³⁰

Bovenal laat het wetenschappelijk debat zien dat het stimuleren van zelfstandig vertrek niet vanzelf gaat. Solid Road concludeert in 2018 bijvoorbeeld dat Armenen die moeten terugkeren alles op alles zetten “om te proberen toch in Nederland te blijven” en dat hun begeleiders deze situatie zien als

²⁷ EY, *Eindrapportage onderzoek financiering Dienst Terugkeer & Vertrek*, 20.

²⁸ Brouwer, *Family matters*, 19.

²⁹ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 76.

³⁰ Beide worden veelvuldig gebruikt in deze doorlichting: Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de herziene asielprocedure*; Frouws & Grimmus, *Migratie en ontwikkeling*.

moeilijk en lastig om te doorbreken.³¹ Dit is bevestigd in een studie van de AR naar het asielcohort 2014-2016. De AR becijfert dat van het cohort asielzoekers dat geen vergunning kreeg minder dan de helft (46,5%) aantoonbaar uit Nederland is vertrokken.³² Ook blijkt dat lang niet alle vreemdelingen overwegen om zelfstandig te vertrekken. Onderzoek uit 2016 toont aan dat van de 108 geïnterviewde vreemdelingen slechts 9% zelfstandig vertrekt overweegt.³³

Een centrale vraag in veel studies is: *Welke factoren hebben invloed op de terugkeerbeslissing van vreemdeling zonder rechtmatig verblijf?* Of anders geformuleerd: *Waarom keren vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf wel of juist niet terug?* Een eerste conclusie is dat hoe de terugkeerbeslissing tot stand komt een complex proces is en “may be unpredictable”.³⁴ Vreemdelingen hebben enerzijds angst, schaamte teleurstelling om te vertrekken. Anderzijds, als zij al een positieve houding hebben ten opzichte van vertrek, kunnen er praktische belemmeringen zijn, zoals het ontbreken van reisdocumenten, het niet beschikken over voldoende financiële middelen om in het land van herkomst te kunnen voorzien in basisbehoeften en het ontbreken van sociale contacten om zich weer te kunnen vestigen in het land van herkomst.³⁵

Er zijn redenen op zowel macro-, als op microniveau waarom vreemdelingen niet kunnen of niet willen terugkeren naar hun herkomstlanden. Op micro niveau valt te denken aan persoonlijke motieven van vreemdelingen om niet te willen vertrekken. Persoonlijke karakteristieken van vreemdelingen spelen hierbij een rol: jongere vreemdelingen zijn vaker bereid tot vertrek dan oudere vreemdelingen³⁶ en vrouwen zijn minder snel bereid om terug te keren dan mannen, omdat zij angstiger zijn voor terugkeer naar het herkomstland en zich daarom tegen terugkeer verzetten³⁷. Ook het hebben van kinderen vormt een rem op de terugkeerbereidheid. Wanneer de kinderen de schoolgaande leeftijd hebben bereikt, zijn de ouders nog minder vaak bereid om terugkeer te overwegen.³⁸ Daarnaast hebben redenen waarom vreemdelingen hun herkomstland verlieten invloed op de bereidheid om terug te keren. Hierbij gaat het niet alleen maar om de veiligheidssituatie in het herkomstland, maar ook om de economische positie en sociale status van de vreemdeling.³⁹ Van belang is onder meer het werkverleden van de vreemdeling in het herkomstland.⁴⁰ Van Wijk kwam in 2008 tot vier groepen redenen waarom

³¹ Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië* 8,

³² AR, *Asielinstroom 2014-2016*, 41.

³³ Cnossen, *Waar een weg is*, 35.

³⁴ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 39.

³⁵ Regioplan (in opdracht van het WODC), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*, 26.

³⁶ Black, Koser en Munk, *Understanding voluntary return*, 18.

³⁷ Cnossen, *Waar een weg is*, 22.

³⁸ Brouwer, *Family matters*, 67.

³⁹ Haug, *Migration networks and migration decision-making*, 599-600.

⁴⁰ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 17.

vreemdelingen niet willen vertrekken naar het land van herkomst: push, pull, stay en deter.⁴¹ De invloed van deze vier factoren op de beslissing om te vertrekken verschilt per vreemdeling. Push en stay factoren hebben betrekking op het leven van de vreemdeling in Nederland, pull en deter factoren op die in het herkomstland. Er zijn push-factoren die de vreemdeling uit Nederland “wegduwen” en er zijn stay-factoren die voor de migrant meespelen om in Nederland te willen blijven. Daarnaast zijn er redenen die betrekking hebben op de situatie in het herkomstland. Pull-factoren maken het herkomstland aantrekkelijk en deter-factoren werken in omgekeerde richting. Overigens kunnen redenen om niet te willen vertrekken meerdere kanten opwerken. Wanneer vreemdelingen aangeven dat zij om medische redenen niet willen vertrekken, kan dit betekenen dat zij willen blijven in Nederland om hier van zorg gebruik te maken (stay-effect), te willen terugkeren omdat zij in het herkomstland wel van zorg gebruik kunnen maken en hier niet (push-effect) of er in het herkomstland geen medische zorg aanwezig is (deter-effect). Het herkomstland zou ook een pull-effect kunnen hebben, wanneer er familieleden in herkomstlanden zijn die medische ondersteuning kunnen bieden. Onderstaand figuur laat de variëteit zien aan factoren welke impact hebben op de terugkeerbeslissing. Deze figuur maakt goed inzichtelijk dat de Nederlandse overheid op slechts een beperkt deel van deze factoren invloed heeft.

⁴¹ Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 23-61.

Figuur 7: Push, pull, stay en deter factoren

<i>Nederland</i>	<i>Herkomstland</i>
<i>Push factoren</i>	<i>Pull factoren</i>
<u>Micro</u>	<u>Micro</u>
Moe/gefrustreerd	Heimwee
Financiële problemen	Gezondheidsproblemen van familielid in herkomstland
Medische problemen	Baan in herkomstland
Vreemdeling heeft doel bereikt	Overlijden van een familielid
Hoge huur	
Geen netwerk in Nederland	
Valse beloften van smokkelaars	
<u>Macro</u>	<u>Macro</u>
Strenger asielbeleid	Terugkeerpremies
Vreemdelingenbewaring	Verbetering veiligheid herkomstland
Elders in Europa kansen op de arbeidsmarkt	Verbetering economische condities herkomstland
<i>Stay factoren</i>	<i>Deter factoren</i>
<u>Micro</u>	<u>Micro</u>
Kinderen	Schulden in herkomstland
Geruchten (generaal pardon)	(financieel, emotioneel en sociaal)
Sociaal netwerk in Nederland	Geruchten
Medische problematiek	
<u>Macro</u>	<u>Macro</u>
Aanwezigheid (nood) opvang	Verslechtering economisch veiligheid in land van herkomst
Moeilijk om Europa binnen te komen	Verslechtering politieke veiligheid in land van herkomst
Verandering in asielbeleid	

Bron: Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 86.

Uit de literatuur blijkt dat de bereidheid om ooit terug te keren – het hebben van een terugkeerwens of de bereidheid om de uitspraak van de IND of de rechtbank te respecteren – niet altijd leidt tot concrete terugkeerplannen. Veel migranten geven aan dat ze ooit willen terugkeren naar hun land van herkomst, maar dat ze dit (nog) niet concreet willen maken. Cassarino maakt in zijn studie een onderscheid naar de “returnees’ level of preparedness”.⁴² Vreemdelingen zijn in zijn optiek niet klaar om terug te keren,

⁴² Cassarino, ‘Theorising return migration’, 272-273.

omdat zij zich eerst nog intensief moeten voorbereiden op het vertrek. Leerkes bevestigt dit onderscheid en heeft het over het verschil tussen de terugkeerintentie en terugkeerattitude.⁴³

In meerdere studies is gevraagd aan vreemdelingen waarom zij niet willen terugkeren naar hun herkomstland. In de 108 interviews die Leerkes had in 2011 met vreemdelingen zonder legale verblijfstatus kwamen het vaakst voor: de (gepercipieerde) levenskansen in het land van herkomst, vooral op het gebied van veiligheid, de (gepercipieerde) levenskansen in Nederland en de (gepercipieerde) eigen gezondheid.⁴⁴ De meeste respondenten hebben geen concrete toekomstplannen ten aanzien van terugkeer, illegaal verblijf of doormigreren. De gemiddelde intentie tot terugkeer naar het herkomstland is overigens bij de gehele groep vreemdelingen laag; slechts 20% noemt dit.⁴⁵ Dezelfde drie redenen blijken uit een WODC-onderzoek uit 2010. Het verschil in veiligheid tussen Nederland en de herkomstlanden blijkt wel belangrijker dan de verschillen in de economische situatie.⁴⁶ In dit onderzoek is ook de medische situatie van de vreemdeling genoemd. De onderzoekers stellen dat het veelal psychische klachten betreft die vertrek in de weg staan. Tot slot noemt het WODC de (economische) situatie van de vreemdeling in Nederland. Het WODC noemt dat de kans op zelfstandig vertrek toeneemt naarmate respondenten somberder zijn over hun levenskansen als illegale migrant in Nederland en naarmate de dreiging van uitzetting toeneemt. Hierbij gaat het om de volgende terreinen: toegang tot gezondheidszorg, inkomen, huisvesting en veilige leefomgeving.⁴⁷

Onderzoek toont dat achtergebleven familieleden vaak grote verwachtingen hebben van de migrant. Wanneer de migrant niet kan voldoen aan de verwachtingen kan dit leiden tot de beslissing om niet terug te keren.⁴⁸ Niet alleen verwachtingen van de familie, ook gemaakte schulden voor de financiering van de reis weerhouden vreemdelingen ervan om terug te keren naar het land van herkomst.⁴⁹ Een onderzoeker stelt dat er “in verschillende Oosters en Afrikaanse culturen betekent het terugkomen met lege handen gezichtsverlies.” Vreemdelingen kunnen daarom kiezen voor een illegaal verblijf in Nederland boven vertrek naar het herkomstland.⁵⁰ Daarnaast kan het gaan om sociale schulden. Dit zijn schulden die de migrant ervaart wanneer hij of zij de ‘uitverkorene’ was om te migreren en het thuisfront rekent op *remittances*.⁵¹ Een ander stay-effect dat aan bod kwam in Van Wijk

⁴³ Leerkes, *Terugkeer of niet*, 130.

⁴⁴ Leerkes, *Terugkeer of niet*, 148.

⁴⁵ Leerkes, *Terugkeer of niet*, 140.

⁴⁶ WODC, *Kiezen tussen twee kwaden*, 9.

⁴⁷ WODC, *Kiezen tussen twee kwaden*, 74.

⁴⁸ Staring et al, *Ondersteuning bij zelfstandige terugkeer*, 89.

⁴⁹ Van Liempt, *Navigating borders*, 92.

⁵⁰ Geurts & Al Salahi, *(Bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers*, 23.

⁵¹ Remittances is geld (of goederen) die door migranten naar hun verwanten in het herkomstland wordt gestuurd. WODC, *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*, 96.

is dat migratie naar Europa steeds moeilijker is. Het opwerpen van barrières maakt de reis lastiger en daardoor duurder. Vreemdelingen geven aan dat zij niet willen terugkeren, omdat zij anders deze hoge investering kwijt zijn.⁵²

Daarnaast speelt de vraag of duurzame herintegratie van vreemdelingen na terugkeer in het herkomstland mogelijk is. Over duurzame herintegratie op lange termijn van terugkeerders is weinig bekend. Koser en Kuschminder ondervroegen een groep van 144 terugkeerders en op basis van een lijst indicatoren blijken er van hen 53 duurzaam geherintegreerd. Relevant blijkt onder meer de werkervaring voor migratie naar Europa en tijdens het verblijf in Europa.⁵³ Ruben, van Houte & Davids benoemen de impact van herintegratieondersteuning vanuit bestemmingslanden. Zij stellen dat “the source, size, intensity, and timing of this support are likely to have differential impact on the degree of embeddedness”.⁵⁴ Zij bevestigen dat succesvolle remigranten meestal in relatief sterke mate maatschappelijk hadden geparticipeerd in het land van de asielaanvraag.⁵⁵ Interessant is ook dat zij die gedwongen uit zijn gezet het minder goed doen in hun herkomstland.⁵⁶ Zij pleiten daarom voor meer inzet op zelfstandig vertrek, waarbij de vreemdelingen een periode krijgen om zich goed voor te bereiden op hun vertrek. Cruciaal is ook de opmerking dat assistentie verleend door een ngo na vertrek in het herkomstland een positief effect heeft op de economische positie van de migrant.⁵⁷ In een proefschrift uit 2017 ging het om herintegratie van kinderen die asiel hadden gevraagd in het herkomstland. Een van de aanbevelingen is dat kinderen die (moeten) terugkeren naar het herkomstland goed worden voorbereid, waarbij onder meer aandacht is voor de manier waarop het kind zich kan ontwikkelen onder meer op school.⁵⁸

2.7 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft het onderwerp vertrek van vreemdelingen uit Nederland geïntroduceerd. Het liet zien welke vormen van vertrek er zijn, wie er uit Nederland zijn vertrokken en welke actoren betrokken zijn op dit terrein. Dit hoofdstuk laat zien dat bij het vertrek van vreemdelingen drie factoren een rol spelen: het gaat om de medewerking van herkomstland, het gaat om medewerking van de vreemdeling zelf en het gaat om de situatie van de vreemdeling in Nederland. Belangrijk is ook het onderscheid dat

⁵² Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 26.

⁵³ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 54-56.

⁵⁴ Ruben, Van Houte & Davids, ‘What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants?’, 922.

⁵⁵ Ruben, Van Houte & Davids, ‘What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants?’, 932.

⁵⁶ Ruben, Van Houte & Davids, ‘What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants?’, 926.

⁵⁷ Ruben, Van Houte & Davids, ‘What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants?’, 928.

⁵⁸ Zevulun, *Repatriation and the Best Interest of the Child*, 209.

bestaat tussen asielzoekers uit veilige en onveilige landen. Het herkomstland van de asielzoeker heeft invloed op de terugkeerbereidheid en op de manier waarop zij uit Nederland vertrekken. Duidelijk is dat terugkeerbeleid maatwerk moet zijn afgestemd op de specifieke groep vreemdelingen.

Dit hoofdstuk benoemt dat in de wetenschap twee debatten worden gevoerd: waarom vertrekken vreemdelingen zonder verblijfsrecht niet uit Nederland en hoe duurzame herintegratie is te realiseren. Het eerste debat maakt bovenal duidelijk dat er niet één reden bestaat waarom vreemdelingen wel of niet willen of kunnen vertrekken. Slechts op een beperkt deel van deze redenen heeft de overheid invloed door het voeren van bepaald beleid. Een onderzoekster concludeert al in 2010: "De keuze van illegaal verblijvenden om al dan niet te terug te keren, wordt bepaald door factoren die niet of nauwelijks door beleid te beïnvloeden zijn. Deze zijn als het ware beleidsresistent".⁵⁹ Dit is een constatering die steeds in het achterhoofd moet blijven wanneer in de komende hoofdstukken de effectiviteit en efficiëntie van het terugkeerbeleid centraal staat. Uit het debat rondom duurzame herintegratie in het herkomstland blijkt vooral dat de vreemdeling goed moet worden voorbereid op de mogelijkheden die er voor hem of haar, en voor de eventuele kinderen, zijn na terugkeer in het herkomstland.

⁵⁹ Kox, *Het leven gaat door*, 132.

Hoofdstuk 3. Beleidsmaatregelen gericht op vreemdelingen in Nederland om vertrek te bevorderen

Dit hoofdstuk richt zich op de beleidsmaatregelen die zijn genomen om het zelfstandig vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf te bevorderen. Ook komen de maatregelen aan bod die zijn genomen om gedwongen vertrek mogelijk te maken, wanneer zelfstandig vertrek niet slaagt. Steeds moet in het achterhoofd blijven dat de invloed van het overheidsbeleid op zelfstandig vertrek beperkt is en verschilt per doelgroep. Vertrekcijfers worden door vele andere factoren beïnvloed, waaronder ontwikkelingen in Nederland en in het land van herkomst.⁶⁰ Zo noemen Koser en Kuschminder dat “policy interventions are not considered a major influence on the decision whether to return”.⁶¹ Ander onderzoek toont dat “the key factors influencing the decision to return may in any case be beyond the scope of direct policy intervention in countries of asylum”. Andere factoren, zoals de situatie in het herkomstland op het gebied van veiligheid, huisvesting en werk, blijken, zo liet ook paragraaf 2.5 zien, belangrijker dan het terugkeerbeleid.⁶² Van Wijk noemt de invloed van beleidswijzigingen op de terugkeerbeslissing van vreemdelingen beperkt, maar geeft aan dat er wel enige invloed is.⁶³

Figuur 7 gaf een overzicht van alle verschillende factoren die spelen bij de beslissing voor vreemdelingen om te vertrekken uit Nederland. Duidelijk is dat op de situatie in het herkomstland van de vreemdeling door Nederland in beperkte mate invloed is uit te oefenen via het geven van ontwikkelingssamenwerking en hulp bij herintegratie. Wanneer de vreemdeling niet overtuigd is dat hem of haar perspectief wacht zal het terugkeerbeleid minder effectief zijn. De omgekeerde situatie gaat op voor de situatie waarin de vreemdeling in Nederland verkeert. Kan de vreemdeling goed in zijn onderhoud voorzien, maakt hij of zij onderdeel uit van een breed netwerk en is er huisvesting beschikbaar dan zal de terugkeerbereidheid klein zijn. Op dergelijke factoren heeft het terugkeerbeleid weinig invloed. Belangrijk is ook dat voor vreemdelingen de redenen om niet te willen vertrekken anders zijn.

Dit hoofdstuk is verdeeld in vier paragrafen: maatregelen ingezet op het bevorderen van zelfstandig vertrek, maatregelen genomen wanneer zelfstandig vertrek niet slaagt en gedwongen vertrek in beeld komt, de werkwijze in de migratieketen en de inzet van Europese fondsen.

⁶⁰ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 71.

⁶¹ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 40 en 67.

⁶² Black, Koser en Munk, *Understanding voluntary return*, 40.

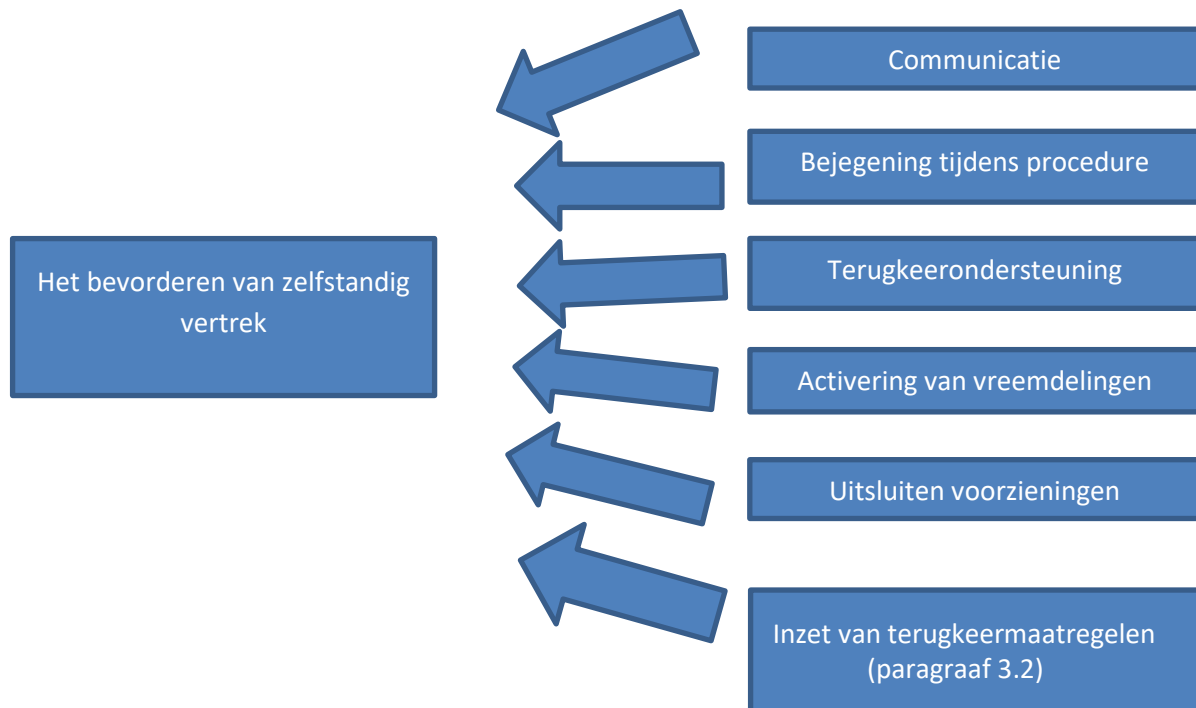
⁶³ Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 87.

3.1 Maatregelen ingezet gericht bij zelfstandig vertrek

3.1.1 Beleid ingezet bij zelfstandig vertrek

Op verschillende manieren probeert de overheid vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf (alsnog) te bewegen te vertrekken uit Nederland. Hieronder staan de zes belangrijkste maatregelen opgesomd.

Onderstaande figuur laat zien welke beleidsmaatregelen hiertoe zijn ingezet:



Communicatie met vreemdelingen

Ten eerste gaat het erom vreemdelingen op het spoor te zetten van de mogelijkheid van zelfstandig vertrek. Het is de taak van de overheid om vreemdelingen, wanneer zij niet (langer) in Nederland mogen blijven te wijzen op de plicht tot vertrek. Bij de communicatie met vreemdelingen is het cruciaal dat zij volledig op de hoogte zijn van de plicht tot vertrek (hun juridische positie), de mogelijkheden daartoe en de ondersteuning die zij daarbij kunnen krijgen. Al tijdens de asielprocedure moet het asielzoekers duidelijk zijn dat zij niet allemaal toelating krijgen en dat zij die geen asielvergunning krijgen, dienen te vertrekken. Het idee is dat als informatie over de mogelijkheden tot vertrek op een laagdrempelige manier beschikbaar is, vreemdelingen beter gefundeerd tot een beslissing komen of zij willen vertrekken.

Het systeem in Nederland is zo ingericht dat de communicatie met vreemdelingen over vertrek enerzijds is belegd bij de regievoerders van de DT&V en medewerkers van de IND en het COA en

anderzijds bij ngo's die ondersteuning bieden bij vertrek naar en herintegratie in het land van herkomst. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de DT&V brengen tijdens hun contacten met vreemdelingen vertrek aan de orde. DT&V informeert vreemdelingen tijdens vertrekgesprekken over de mogelijkheden van zelfstandig vertrek via IOM en andere organisaties, maar ook over gedwongen vertrek als alternatief voor vreemdelingen die er voor kiezen Nederland niet zelfstandig te verlaten. Ook voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is in dit proces een rol weggelegd. In een afwijzende beschikking, wijst de IND erop dat vreemdelingen voor terugkeerondersteuning bij de IOM terecht kunnen. De DT&V subsidieert verschillende ngo's, Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en IOM die zich toeleggen op de *outreach* naar en ondersteuning van de vreemdelingen bij de voorbereiding van terugkeer. Concreet houdt de informatievoorziening in dat deze partijen folders uitdelen, informatiebijeenkomsten organiseren en spreekuren houden. Ook zijn er op de meeste asielzoekerscentra (azc's) computers aanwezig met informatie over alle herkomstlanden.⁶⁴ Deze organisaties spelen de belangrijkste rol als het gaat om het verspreiden van informatie over zelfstandig vertrek. Hoeveel vreemdelingen deze maatschappelijke organisaties bereiken, hangt af van de omvang van het netwerk/ contacten van deze ngo's, maar ook van de hoogte van de subsidie.⁶⁵

IOM maakt gebruik van verschillende methoden en middelen om in contact te komen met vreemdelingen. Een belangrijk element van de campagnes van IOM is het gebruik van hulpverleners uit hetzelfde land van herkomst als de vreemdelingen: de *native counselors*.⁶⁶ IOM probeert in hun informatiecampagnes het taboe rondom vertrek te doorbreken.⁶⁷ Folders in verschillende talen, posters, online-informatie en spreekuren in heel Nederland zijn door IOM ingezet om vreemdelingen te bereiken. IOM is ook aanwezig in azc's, in de GL, in de VBL in ter Apel en in de Bed, Bad & Brood-locaties. IOM slaagt er goed in om vreemdelingen te bereiken die niet in beeld zijn van de overheid. In 2013 is 57% van alle vreemdelingen die via IOM zelfstandig zijn vertrokken niet via de overheid bij IOM terechtgekomen, maar op eigen initiatief, als gevolg van mond-tot-mondinformatie of via een maatschappelijke organisatie.⁶⁸ Ook andere ngo's verspreiden informatie over de mogelijkheden voor zelfstandig vertrek op diverse laagdrempelige locaties, zoals apotheken, artsenposten, opvang van illegalen, kerken, winkels, vluchtelingenwerkgroepen, bibliotheken, de advocatuur, buurthuizen en wijkteams. Ook gemeenteambtenaren spreken met vreemdelingen over vertrek, vooral als zij in de gemeentelijke noodopvang verblijven.

⁶⁴ EMN, *Terugkeer van afgewezen asielzoekers*, 21.

⁶⁵ EMN, *Vrijwillige terugkeer*, 35.

⁶⁶ EMN, *Vrijwillige terugkeer*, 31.

⁶⁷ De Moor, *Geen weg terug?*, 11.

⁶⁸ Helaas zijn er voor de jaren na 2013 geen cijfers bekend. Zie: EMN, *Vrijwillige terugkeer*, 4.

Een belangrijk onderdeel van het vertrekproces vormen de vertrekgesprekken tussen vreemdeling en DT&V, IOM en eventueel andere ngo's. De Inspectie van JenV merkt op dat meer dan de helft van de vreemdelingen die Nederland zelfstandig zonder toezicht verliet wel één of meer gesprekken heeft gevoerd met de DT&V, maar dat dit dus niet leidde tot aantoonbaar vertrek uit Nederland.⁶⁹ Dit is wel verklaarbaar, omdat gelet op de conclusies uit paragraaf 2.5 de overheid maar beperkt invloed heeft op terugkeerbeslissing.

Beleidsinzet in het beslisproces met het oog op het vertrek van vreemdelingen

Naast het geven van informatie en voeren van gesprekken is het van belang dat de vreemdeling het gevoel heeft op een eerlijke manier door de overheid te zijn behandeld (zie voor literatuurverwijzingen in de volgende paragraaf). Uitgangspunt van het beleid is dat vreemdelingen het gevoel hebben dat zij een zorgvuldige asielprocedure hebben doorlopen en bij terugkeer niet te vrezen hebben voor hun veiligheid. Twijfel hierover belemmert hun oriëntatie op terugkeer.

De duur van de asielprocedure is een verklaring voor de terugkeerbereidheid van asielzoekers. Het idee achter een korte procedure is dat een verkorting van de procedure bijdraagt aan het realiseren van het vertrek van afgewezen asielzoekers, omdat er minder risico is op het ontstaan van uitzettingsbeletselen.⁷⁰ Het Project Invoering Verkorting Asielprocedure ingevoerd in juli 2010⁷¹, het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) uit 2013 en het Sporenbeleid (van maart 2016) is ingezet om de asielprocedure te verkorten. De maatregelen die zijn ingevoerd bij PST zijn geëvalueerd tijdens de doorlichting van begrotingsartikel 37.2. Van belang hier is dat via PST is geprobeerd om het aantal tweede en volgende aanvragen te beperken en is ingezet om tijdens de behandeling van een asielaanvraag ook vast andere (humanitaire) redenen voor toelating te toetsen. De doorlichting maakt duidelijk dat het aantal tweede en volgende aanvragen is gedaald.⁷² Het doel van het Sporenbeleid is snel onderscheid te maken tussen kansrijke en kansarme asielzoekers.⁷³ Het idee van het sporenbeleid is dat afhankelijk van de groep waartoe de asielzoeker behoort, de IND een andere procedure hanteert bij behandeling van de asielaanvraag. Twee van de sporen hebben specifieke aandacht voor groepen die voor vertrek in aanmerking komen: Dublin-claimanten (spoor 1) en asielzoekers uit veilige landen (spoor 2). Aan de basis van het beleid voor asielzoekers uit afkomstig uit veilige landen ligt de lijst van veilige

⁶⁹ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 18.

⁷⁰ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 32.

⁷¹ Voor een evaluatie zie: Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de herziene asielprocedure*

⁷² JenV, *Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.2*, 44-45.

⁷³ Over de effectiviteit en efficiëntie van het sporenbeleid doet Regioplan (in opdracht van het WODC) onderzoek om het kader van het onderzoek naar de maatregelen genomen bij de komst van veiligelanders.

landen, welke in 2015 is ingevoerd en sindsdien meerdere malen is aangevuld door de Staatssecretaris van JenV.

Meermaals is genoemd dat in het beleid ook inzet plaats moet hebben om reguliere migranten zonder verblijfsvergunning te laten vertrekken. Hoe deze inzet exact is vormgegeven in deze periode, is echter onduidelijk. Sinds 2011 is ingezet op een aantal pilots om het vertrekproces van vreemdelingen van wie een reguliere aanvraag is afgewezen direct te laten instromen vanuit de IND in het vertrekproces van de DT&V. In het algemeen stromen zij pas in de caseload in van de DT&V als zij in vreemdelingenbewaring terecht komen.⁷⁴

Terugkeerondersteuning

Naast het verschaffen van informatie, is geprobeerd om door het bieden van terugkeerondersteuning vreemdelingen te laten inzien dat er een toekomst voor hen is in het herkomstland en hen zo te bewegen tot zelfstandig vertrek naar het herkomstland. Door de inzet van financiële en in natura ondersteuning bevordert de Nederlandse overheid zelfstandig vertrek. De hypothese is dat als (meer) financiële en betere ondersteuning beschikbaar is, meer afgewezen asielzoekers zelfstandig vertrekken. Hierbij komt dat remigranten de economie van het herkomstland kunnen versterken doordat zij specifieke kennis en vaardigheden meenemen. Het geven van ondersteuning is overigens niet specifiek Nederlands beleid. In verschillende Europese Lidstaten vormt terugkeerondersteuning een essentieel onderdeel van het terugkeerbeleid.⁷⁵ Iedere Lidstaat bepaalt zelf de aard en de omvang van de herintegratie-ondersteuning die vreemdelingen meekrijgen. De vergoedingen tussen de Lidstaten verschillen behoorlijk. Relevant is dat er vrees bestaat dat vreemdelingen binnen Europa rondtrekken naar het land waar zij de hoogste terugkeerondersteuning krijgen.⁷⁶ De verschillen in omvang van terugkeerondersteuning zou zo een perverse prikkel vormen voor secundaire migratiestromen binnen Europa. Dit risico wordt ondervangen door de afspraak dat een vreemdeling die in een ander EU land asiel heeft aangevraagd, niet in aanmerking kan komen voor de Nederlandse ondersteuningsregelingen. Recent onderzoek van de DSP-groep trekt dit wel in twijfel. De auteurs noemen dat zij geen aanwijzing vonden dat het ontvangen van terugkeerondersteuning een belangrijke reden is om asiel aan te vragen in Nederland of een ander Europees land.⁷⁷ Hun onderzoek laat zien dat de pullfactoren om naar

⁷⁴ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436, Uit: Bijlage bij kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid'. Nadere uitwerking van de maatregelen. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235.pdf>

⁷⁵ Politico, "EU worried migrants will shop around for best return deal" (27/3/2107).

⁷⁶ Politico, "EU worried migrants will shop around for best return deal" (27/3/2107).

⁷⁷ DSP-groep (in opdracht van het WODC), Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen,, 75 en 78.

Nederland te komen niet waren weggenomen door terugkeerondersteuning te verminderen en terugkeerondersteuning is vaak niet de reden waarom iemand naar Nederland komt.

Er zijn verschillende terugkeerprojecten opgezet door IOM en ngo's om migranten te informeren en in staat te stellen vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst met perspectief op een succesvolle herintegratie in het land van herkomst. Om te voorkomen dat asielzoekers bij meerdere partijen langsgaan om terugkeerondersteuning te ontvangen is een verificatiesysteem ingesteld door de DT&V. Van de groep die zelfstandig vertrekt, maakt het merendeel (meer dan 90%) gebruik van de diensten van IOM.⁷⁸ De terugkeerprojecten die de Nederlandse regering financieel ondersteunt, bieden migranten drie niveaus van ondersteuning:

1. Basisvertrekondersteuning;
2. Ondersteuning gericht op herintegratie;
3. Aanvullende ondersteuning.

De basisvertrekondersteuning is bedoeld om praktische belemmering weg te nemen en het vertrek zelf mogelijk te maken door te voorzien in:

- voorlichting en advies over de ondersteuning van vrijwillige terugkeer en herintegratie in het land van herkomst;
- ondersteuning bij het verkrijgen en betalen van (vervangende) reisdocumenten en vliegtickets;
- een beperkte ondersteuningsbijdrage voor de eerste levensbehoefte na terugkeer;
- speciale voorzieningen voor kwetsbare migranten, te weten alleenstaande minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel en migranten met medische problematiek, om een veilige en waardige terugkeer te verzorgen.

De basisvertrekondersteuning wordt sinds 1991 uitgevoerd door IOM in het programma *Return and Emigration Assistance from the Netherlands* (REAN) ondersteund door de DT&V. Alle vreemdelingen afkomstig uit landen met een visumplicht verblijvend in Nederland, en die over onvoldoende middelen beschikken om te vertrekken, kunnen een beroep doen op de ondersteuning van IOM.

Ten tweede is er ondersteuning gericht op herintegratie. Vreemdelingen konden sinds 2004 in aanmerking komen voor een financiële ondersteuning in het kader van HRT ter waarde van € 1.750 (voor kinderen was dit bedrag € 880). Deze ondersteuning is bedoeld om, in aanvulling op de basisvertrekondersteuning, de vreemdeling perspectief te bieden op economische en sociale

⁷⁸ Cnossen. *Waar een weg is*, 16.

herintegratie in het land van herkomst. De herintegratieondersteuning wordt geboden door IOM en verschillende maatschappelijke organisaties, zoals VluchtelingenWerk Nederland, Bridge to Better Foundation, het Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt, Stichting WereldWijd, Goedwerk Foundation en Stichting Solid Road. De ondersteuning is beschikbaar voor migranten die voldoen aan de voorwaarden voor de basisvertrekondersteuning en terugkeren naar een officieel OESO ontwikkelingsland waarvoor een visumplicht geldt. Een specifiek voorbeeld is de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT). HRT-ondersteuning betrof financiële ondersteuning gericht op duurzame terugkeer en herintegratie in het herkomstland. Sinds 2012 is het mogelijk om de financiële HRT ondersteuning te combineren met ondersteuning in natura. HRT werd uitgevoerd door IOM en bestond tot 1 juli 2017. Deze ondersteuning voorziet in:

- voorbereiding op vrijwillige terugkeer door middel van 'empowerment', contact leggen met familie, hulp bij het verkrijgen van brondocumenten, vertaling van certificaten en diploma's, vakopleiding en het opstellen van een individueel herintegratieplan; en
- aankomstassistentie en ondersteuning bij de uitvoering van het individuele herintegratieplan in de vorm van het opzetten van een klein bedrijf, het zoeken van werk, het volgen van een opleiding of het zoeken van huisvesting.

In de periode 2011-2017 zijn de REAN en de HRT nauwelijks veranderd. Alleen de criteria voor deelname zijn in 2016 aangescherpt met de uitsluiting van visumvrije nationaliteiten en de beperking van ondersteuning voor vreemdelingen afkomstig uit de ring rond Europa.

Tot slot is er aanvullende ondersteuning beschikbaar voor prioritaire (groepen) migranten om hen zelfstandig te laten vertrekken door te voorzien in maatwerkoplossingen door het bieden van individuele begeleiding en herintegratieondersteuning. De aanvullende ondersteuning kan geboden worden door de DT&V, verschillende maatschappelijke organisaties en IOM. Om een antwoord te bieden op de snel veranderende uitdagingen op het gebied van migratie kunnen maatwerkoplossingen worden geboden aan kwetsbare migranten en andere prioriteitsgroepen. IOM heeft een aantal projecten ontwikkeld waarbinnen extra steun wordt geboden aan bepaalde doelgroepen (o.a. gezinnen met kinderen, vreemdelingen met medische complicaties, amv's en slachtoffers van mensenhandel). Een voorbeeld van een project waarin ondersteuning in de vorm van goederen of diensten is gecombineerd met de HRT ging in augustus 2011 van start: het *Assisted Voluntary Return of Families with Children*, met als doelgroep gezinnen met minstens één minderjarig kind.

In tabel 12 is een overzicht van het aantal personen dat gebruik heeft gemaakt van de REAN-, HRT-regeling en in-natura ondersteuning via IOM. Wat opvalt, is de enorme toename van het gebruik van de REAN-regeling in 2016 en vervolgens de scherpe daling in 2017. Dit bevestigt de beleidswijziging, waardoor een groot aantal nationaliteiten (het betreft hier de visumvrije landen gelegen in de ring rond Europa) in 2017 niet langer van deze regeling gebruik kon maken. In juli 2018 zijn deze maatregelen voor een groot deel teruggedraaid, waardoor vreemdelingen weer gebruik kunnen maken van een beperkte vorm – in vergelijking tot de periode voor 2017 – van terugkeerondersteuning.⁷⁹

Tabel 14: Vertrokken vreemdelingen met REAN, HRT en in-natura ondersteuning (2011-2017)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Vertrokken met REAN	3.480	2.920	2.500	2.280	2.940	4.630	1.540	20.290
Vertrokken met HRT	1.513	1.468	898	920	1.521	1.751	547	8.618
Vertrokken met in-natura herintegratie ondersteuning	463	855	1.078	1.344	1.799	1.551	895	7.985
Afgewezen	730	810	650	610	630	1.460	580	5.450

Bron: IOM

Het idee om de terugkeerondersteuning voor een deel van de vreemdelingen te beperken was de aanname dat de verstrekking van financiële ondersteuning voor vreemdelingen met sommige nationaliteiten mogelijk een reden was om een asielaanvraag in te dienen. Zij zouden op die manier misbruik maken van de asielprocedure.⁸⁰ Directe causaliteit tussen het geven van terugkeerondersteuning aan asielzoekers van een bepaalde nationaliteit en de komst van asielzoekers uit die landen is in een onderzoek nooit hard aangetoond. Vreemdelingen uit onder andere Macedonië, Georgië en Wit-Rusland zouden om die reden naar Nederland zijn gekomen en zij zijn zodoende uitgesloten van terugkeerondersteuning.⁸¹ Interessant is dat nadat de terugkeerondersteuning was beperkt een scherpe daling van het zelfstandig vertrek in 2017 (zie ook tabel 7; vertrek via IOM) zichtbaar is. Mogelijk bemoeilijkt het ontbreken van terugkeerondersteuning en het gebrek aan eigen middelen het zelfstandig vertrek.⁸² Veel vreemdelingen zijn zonder terugkeerondersteuning niet in staat zijn om terug te keren naar hun land van herkomst.⁸³ Zoals gezegd zijn in juli 2018 deze maatregelen

⁷⁹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2017-2018, 19 637, nr. 134., Aanpassingen in de ondersteuning aan vreemdelingen bij zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst

⁸⁰ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 22.

⁸¹ WODC, *Van bejegening tot vertrek*, 25.

⁸² DSP (in opdracht van WODC), *Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen*, 78 en 79.

⁸³ Cnossen, *Waar een weg is*, 4.

herzien en komen vreemdelingen in aanmerking voor een beperkte vorm van terugkeerondersteuning van IOM via de REAN regeling.

Niet alleen IOM helpt vreemdelingen bij vertrek naar hun herkomstland. Bij de DT&V kunnen ngo's verzoeken indienen voor subsidies. Het gaat in deze periode om de subsidieregeling Ondersteuning Zelfstandig Vertrek (OZV), die in 2014 in werking trad op basis van de pilot alternatieven voor vreemdelingenbewaring, en de Subsidieregeling Vrijwillige Terugkeer (SVT).⁸⁴ In het kader van deze regelingen financierde de DT&V projecten die het zelfstandig vertrek van vreemdelingen ondersteunden en daardoor onder meer helpen om de inbewaringstelling van vreemdelingen te voorkomen. Het gaat om projecten die zelfstandig, duurzaam vertrek en herintegratie van uitgeprocedeerde asielzoekers bevorderen. Deze vreemdelingen krijgen in deze projecten onder meer ondersteuning in natura aangeboden in het land van herkomst ter waarde van maximaal € 1.500, onder meer psychosociale ondersteuning, opleidingen, of hulp bij het vinden van werk of het starten van een bedrijf. In deze projecten krijgen de vreemdelingen geen contant geld in handen. Van dit bedrag mag maximaal de helft in het land van herkomst worden besteed. De herintegratieondersteuning van deze terugkeerders via IOM is gefinancierd vanuit de BHOS (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking)-begroting in het kader van de beleidsprioriteit Migratie en Ontwikkeling. Een interdepartementale stuurgroep bemand door BZ en JenV beoordeelt de aanvragen van het maatschappelijk middenveld, wiens activiteiten worden gefinancierd door DT&V. De SVT financierde maximaal 50% van het benodigde subsidiebedrag. De overige 50% konden ngo's bij het Europees Terugkeer Fonds (ETF) en later het Europese Asiel, Migratie en Integratie Fonds (AMIF)⁸⁵ aanvragen. Voorbeelden van projecten die zijn gefinancierd zijn, waren ingediend door Maatwerk bij Terugkeer en Bridge to Better.

Uitsluiten van voorzieningen

Een van die manieren om vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf te bewegen uit Nederland te vertrekken is hen uit te sluiten van toegang tot Nederlandse voorzieningen. Het moeilijker maken van hun verblijf in Nederland zou moeten zorgen voor meer terugkeer naar hun herkomstlanden. Het idee is dat het succes van het terugkeerbeleid afhangt van het gevoerde illegalenbeleid.⁸⁶ Een voorbeeld hiervan is een besluit om politiecontroles te intensiveren op plekken waar veel vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf verblijven of werken. De Nederlandse overheid maakt het verblijf van vreemdelingen

⁸⁴ TK, Staatscourant 11899 (4/5/2015). In de Staatscourant is een nadere toelichting gegeven welke ngo's voor subsidie in aanmerking komen.

⁸⁵ Het ETF liep tot 2014 en is opgevolgd door AMIF

⁸⁶ Kox, *Het leven gaat door*, 130-131.

zonder rechtmatig verblijf op deze manier moeilijker.⁸⁷ Daarnaast geldt in Nederland de Koppelingswet. In deze wet maakt de overheid onderscheid tussen rechtmatig en onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en heeft tot doel de aanspraak van vreemdelingen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland. Vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, krijgen geen voorzieningen en uitkeringen die ten laste vallen van de collectieve middelen.

Bij het uitsluiten van toegang tot voorzieningen speelt ook de discussie rondom het verlenen van (nacht)opvang door gemeenten aan vreemdelingen: de Bed, Bad en Brood (BBB)-locaties. In deze locaties krijgen vreemdelingen sinds december 2014 een slaapplek (bed), sanitaire voorzieningen (bad) en maaltijden (brood) aangeboden. Omdat gemeenten hiertoe door een voorlopige voorziening van de Centrale Raad van Beroep toe werden gedwongen, gaf de rijksoverheid hen hiervoor een vergoeding. Na het vervallen van deze voorlopige voorziening is de tegemoetkoming doorgezet omdat de onderhandelingen over het beoogde bestuursakkoord over bed, bad en brood nog liepen. Deze onderhandelingen gingen over de vraag of en in welk vorm gemeenten deze opvang mogen voortzetten binnen hun gemeentegrenzen en welke samenwerking tussen rijk en gemeenten daarbij noodzakelijk zou zijn. De rijksoverheid stelde zich op het standpunt dat er naast de toen beoogde gezamenlijke lokale voorzieningen om terugkeer te bevorderen er geen parallelle voorzieningen meer door gemeenten dienden te worden geboden, omdat de doelgroep daardoor minder bereid zou zijn om uit Nederland te vertrekken. De gemeenten hanteerden een ander uitgangspunt: door het niet sluitende terugkeerbeleid, dat ook door deze voorzieningen niet geheel sluitend kon worden gemaakt, zouden er altijd gemeentelijke voorzieningen nodig blijven om humanitaire noodsituaties te voorkomen en overlast- en zorgproblematiek tegen te gaan. Bij het stopzetten van de onderhandelingen onder het kabinet Rutte II, besloot toenmalig staatssecretaris Dijkhoff om de tegemoetkoming aan gemeenten stop te zetten (november 2016). In 2017 hebben gemeenten dan ook geen vergoeding ontvangen van het rijk.

Activering van vreemdelingen

Een laatste manier die is ingezet om vreemdelingen te bewegen tot zelfstandig vertrek is hen te activeren. Het idee is dat actievere vreemdelingen zich beter voelen, zij minder zorgbehoevend zijn, zij meer bereid zijn om hun toekomst in eigen hand te nemen en er dus positieve invloed is op hun terugkeerbereidheid. Van maart 2014 tot maart 2015 liep een pilot met als doel vreemdelingen in de GL

⁸⁷ Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 28.

te activeren.⁸⁸ Het gebrek aan dagbesteding op de GL voor vreemdeling zou hun gezondheid ondermijnen en leiden tot een proces van hospitalisatie, passiviteit en depressie. De activiteiten op de GL bestonden uit het aanbieden van korte cursussen en vakopleidingen, het organiseren van recreatieve activiteiten en het openen van speciale ruimtes vreemdelingen waar vreemdelingen konden communiceren met hun netwerk in het herkomstland. Het idee is dat het aanbieden van bijvoorbeeld een opleiding of cursus die aansluit bij loopbaanmogelijkheden in het land van herkomst een prikkel is om te vertrekken.

In de kabinetsreactie gaf de voormalige staatssecretaris van JenV aan dat ondanks dat het niet mogelijk is om te komen tot een concrete meting van de invloed van de activering van de bewoners van de GL op terugkeerbereidheid, hij de inzet waardevol acht, omdat deze goed aansluit op de nieuw ingezette methodiek van het COA en de DT&V.⁸⁹ Hij gaf aan dat de pilot moest worden gecontinueerd en mogelijk moest worden uitgerold op andere locaties. Hij zei ook een vervolgonderzoek toe voor 2019.

3.1.2 Studies over beleid ingezet om zelfstandig vertrek te bevorderen

Communicatie met vreemdelingen

In studies is beperkt aandacht voor de effectiviteit van de manier waarop de overheid communiceert met vreemdelingen. Wel is duidelijk dat de informatiepositie van de vreemdeling belangrijk is. Onderzoek naar vreemdelingen in bewaring bevestigt dit. Hoe beter zij op de hoogte zijn van de mogelijkheden tot ondersteuning bij terugkeer, hoe hoger de mate is van hun terugkeerbereidheid.⁹⁰ Ook is belangrijk dat de informatieverstrekker actuele informatie bezit over de situatie in het herkomstland, bijvoorbeeld over welke scholen de kinderen kunnen bezoeken.⁹¹

Het EMN deed in 2016 onderzoek naar manieren waarop informatie over mogelijkheden tot vertrek vreemdelingen bereikt. Helaas maakt dit onderzoek niet duidelijk hoe de huidige informatiepositie van vreemdelingen in Nederland is en wat zij weten over zelfstandig vertrek.⁹² Wel noemt het EMN dat het moeilijk is om indien eenmaal het contact is gelegd met een vreemdeling dit contact vast te houden, omdat zij vaak van verblijfplaats wisselen. Het EMN concludeert op basis van een vergelijking tussen lidstaten dat betrokkenheid van ngo's en het maatschappelijk veld helpt bij de communicatie met vreemdelingen, omdat dan het vertrouwen in het proces toeneemt bij de

⁸⁸ TK, 2015-2016, 19637, nr. 2116.

⁸⁹ TK, 2015-2016, 19637, nr. 2116 (11/1/2016).

⁹⁰ WODC, *Determinanten van de ontwikkeling van de vertrekbaarheid*, 136.

⁹¹ Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië*, 60.

⁹² EMN, *Vrijwillige terugkeer*, 9.

vreemdelingen.⁹³ Zoals genoemd, maakt het IOM gebruik van “native counselors”. Een recent WODC onderzoek bevestigt het belang van “native counselors”. Dit onderzoek toont dat het gebruik maken van hulpverleners uit landen van herkomst leidt tot meer zelfstandig vertrek, omdat zij beter in staat zijn om persoonlijk contact te leggen met vreemdelingen.⁹⁴ Daarnaast is het nuttig om medewerkers van IOM meer zichtbaar aanwezig te laten zijn op locaties waar vreemdelingen verblijven, zodat vreemdelingen hen eenvoudig kunnen bereiken.⁹⁵

Belangrijk is vreemdelingen al vroeg op de hoogte te brengen dat als zij geen verblijfsvergunning krijgen zij moeten vertrekken.⁹⁶ Dit is overigens niet eenvoudig. De kans dat de DT&V de vreemdeling ervan kan overtuigen om te werken aan terugkeer wanneer het beroep of hoger beroep nog loopt is klein.⁹⁷ Wel zou het de relatie met de vreemdeling kunnen schaden, wanneer al in deze fase terugkeer aan bod komt. Immers, meewerken aan vertrek terwijl het beroep nog loopt, kan betekenen dat de overheid zijn of haar gegronde vrees voor vervolging niet als oprecht ziet. De Moor noemt dat vreemdelingen alleen tot een geïnformeerde en bewuste beslissing kunnen komen als zij volledige en accurate informatie bezitten over het gehele terugkeerproces en de toekomstperspectieven in het herkomstland. Vreemdelingen hebben niet altijd dit overzicht. Uit recent onderzoek blijkt dat het beeld dat respondenten hebben van de veiligheidssituatie in het land van herkomst niet altijd reëel is. De veiligheidssituatie bleek in de ogen van de vreemdelingen slechter dan de realiteit.⁹⁸

Deze paragraaf maakt het belang duidelijk dat vreemdelingen volledig zijn geïnformeerd over alle mogelijkheden tot vertrek. De realiteit is anders. De Inspectie JenV concludeert dat vreemdelingen niet altijd op de hoogte zijn van alle vormen van ondersteuning die er bestaan voor vertrek.⁹⁹ Niet alleen is hun informatiepositie niet altijd *up-to-date*, de respondenten weten ook niet altijd wat de terugkeerondersteuning exact inhoudt. Andere studies bevestigen dat van hen die wel hadden gehoord over terugkeerondersteuning de meeste geïnterviewden niet weten waar deze concreet uit bestaat.¹⁰⁰

Relevant is hier tot slot nog een studie naar de inzet van een onafhankelijke casemanager. Deels met oog op het verschaffen van informatie over vertrek aan vreemdelingen is geëvalueerd of een casemanager van toegevoegde waarde is. Een casemanager staat een asielzoeker bij tijdens de hele

⁹³ EMN. (2018). The effectiveness of return in EU Member States. Inform: see: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform_return_study_final_en.pdf

⁹⁴ WODC, *Afgewezen en uit Nederland vertrokken?*.

⁹⁵ Cnossen, *Waar een weg is*, 4.

⁹⁶ De Moor, *Geen weg terug?*, 7.

⁹⁷ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 27.

⁹⁸ Leerkes, *Kiezen tussen twee kwaden*, 72-73.

⁹⁹ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 6.

¹⁰⁰ Black, Koser & Munk, *Understanding voluntary return*, 23; Strand, *Return with dignity*, 63.

asielprocedure. Een taak van de casemanager is het identificeren van obstakels en kansen voor vertrek van vreemdelingen en deze te communiceren met de vreemdeling. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie is hiervoor van wezenlijk belang. Regioplan – in opdracht van het WODC – vergeleek vijf internationale projecten waar casemanagers zijn ingezet. De onderzoekers concluderen dat de vraag of casemanagement kan leiden tot een verhoogde bereidheid tot vertrek niet met zekerheid is te beantwoorden.¹⁰¹ Relevant is dat het contact tussen vreemdeling en casemanager er voor kan zorgen dat de vreemdeling zich nog sterker op het vestigingsland oriënteert.¹⁰² Hun nauwe relatie kan er ook toe leiden dat de casemanager zich juist inzet voor een duurzaam verblijf in het land van vestiging en niet voor vertrek naar het land van herkomst.

De bejegening van vreemdelingen tijdens de procedure

Een beperkt aantal studies gaat over de effectiviteit van de bejegening van vreemdelingen door de overheid. De manier waarop de migratieketen vreemdelingen bejegt, is van invloed op terugkeerbereidheid, zo concludeert de *International Detention Coalition*. Hierbij gaat het om de legitimiteit van de beslissing in de ogen van de vreemdeling, ook wel de “perceived legitimacy”. Vreemdelingen zijn eerder bereid mee te werken aan vertrek wanneer zij het gevoel hebben eerlijk te zijn behandeld, zij op een goede wijze zijn ondersteund en geïnformeerd en zij alle opties om in het land te mogen blijven, hebben verkend.¹⁰³ Vreemdelingen willen pas meewerken aan vertrek, wanneer zij ervan zijn overtuigd dat alle mogelijkheden op het verkrijgen van legaal verblijf zijn uitgeput.¹⁰⁴ Regioplan bevestigt dat vreemdelingen eerder bereid zijn om te vertrekken wanneer zij het gevoel hebben dat hun zaak grondig is bekeken.¹⁰⁵ Hierbij speelt mee dat de partij die meedeelt dat er geen kans is op legaal verblijf het vertrouwen geniet van de vreemdeling. Wanneer zij het gevoel hebben dat de overheid alleen aankoerst op hun vertrek, nemen zij minder snel aan dat legaal verblijf onmogelijk is.¹⁰⁶ Dit is bevestigd in een studie naar Armeense gezinnen: het is pas mogelijk om invloed te hebben op de terugkeerbeslissing, wanneer het gezin het gevoel heeft geen kans meer te maken op een verblijfsvergunning. Tot die tijd proberen zij niet na te denken over de toekomst.¹⁰⁷

¹⁰¹ Regioplan (In opdracht van het WODC), *Onafhankelijke casemanager in de vreemdelingenketen*, 83.

¹⁰² Regioplan (In opdracht van het WODC), *Onafhankelijke casemanager in de vreemdelingenketen*, 84.

¹⁰³ International Detention Coalition, *There are Alternatives*; zie ook: Amnesty, *Uitgezet*, 28

¹⁰⁴ WODC (uitgevoerd door Pro Facto), *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten*, 71. Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 6.

¹⁰⁵ Regioplan (in opdracht van het WODC), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*, 74.

¹⁰⁶ WODC (uitgevoerd door Pro Facto), *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten*, 78.

¹⁰⁷ Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië*, 50.

Over de impact op het daadwerkelijk vertrek van de vertrekgesprekken tussen de regievoerder van de DT&V en de vreemdeling is weinig bekend. Onderzoek laat wel zien dat vreemdelingen deze gesprekken met de DT&V als bedreigend kunnen ervaren.¹⁰⁸ Treffend is dat regievoerders zelf noemen dat het aanbod voor financiële steun of ondersteuning in natura de effectiefste manier is om vreemdelingen te motiveren om terug te keren naar het herkomstland.¹⁰⁹

In meerdere studies komt aan bod of de duur van de asielprocedure meespeelt bij de keuze om te vertrekken. Onderzoek toont aan dat zowel bij een zeer lange (langer dan negen maanden) asielprocedure, als bij een zeer korte (minder dan een week) beslisduur de kans op vertrek relatief laag is.¹¹⁰ Onderzoek naar een ouder cohort (2005 tot en met 2009) bevestigt dit. De kans op vertrek binnen twee jaar na de afwijzing van het asielverzoek is het hoogst bij een beslisduur van zes tot negen maanden. Wanneer de beslisduur korter is, hebben asielzoekers het idee dat er niet goed is gekeken naar hun asielverzoek. Wanneer de beslisduur oploopt, stellen de onderzoekers dat het aantal depressieve en andere psychische aandoeningen toeneemt en dit bemoeilijkt het vertrek. Ook dat zij meer ingebed zijn geraakt in de Nederlandse samenleving en meer bindingen hebben opgebouwd zou vertrek minder waarschijnlijk maken.¹¹¹ Hierbij speelt de omvang van het netwerk in Nederland mee: wanneer de vreemdeling een groot netwerk heeft van familie en vrienden is vertrek onwaarschijnlijker. Uit een studie naar (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers noemen zij dat zij al zo lang in Nederland zijn dat zij niet meer goed kunnen omgaan met mensen in hun land van herkomst en dat zij zich beter op hun gemak voelen bij de werkwijze van Nederlanders.¹¹² De studies genoemd in deze paragraaf laten zien dat de manier waarop de overheid vreemdelingen behandelt van invloed is op de bereidheid tot vertrek.

Ook wanneer vertrekgesprekken zijn gevoerd en de terugvlucht is geregeld, verlaten vreemdelingen Nederland niet altijd. De Inspectie van JenV becijferde dat in 2017 bijna 3.000 uitzettingen zijn geannuleerd van het geplande aantal van 6.300 (= 47%). Bijna 2.000 vreemdelingen uit deze groep zijn zelfstandig vertrokken zonder toezicht. Belangrijk is dat veel vreemdelingen verdwenen nadat zij de gegevens over de terugvlucht van de regievoerder van de DT&V ontvingen.¹¹³ Hierbij is het goed om op te merken dat de DT&V verplicht is om 48 uur voor vertrek de vreemdeling op de hoogte te stellen van de geplande vlucht. Het niet komen opdagen van vreemdelingen gaat gepaard met kosten en

¹⁰⁸ Geraci en Bloemen, *Bewogen terugkeer*, 39.

¹⁰⁹ Regioplan (in opdracht van het WODC), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*, 24.

¹¹⁰ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 66.

¹¹¹ Leerkes, Galloway & Mariska Kromhout, 'Terug of niet?', 23-27; Cnossen, *Waar een weg is*, 22.

¹¹² Geurts en Al Salahi, *(Bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers*, 20.

¹¹³ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 19-20.

verlies van personele inzet en gaat ten kosten van de geloofwaardigheid van het migratiebeleid.¹¹⁴ Dit rapport toont ook aan dat in 2017 in 14% van de gevallen de geplande uitzetting is geannuleerd omdat de vreemdeling een nieuwe procedure is gestart. In 5% van de gevallen ging een geplande uitzetting niet door omdat de voorbereiding onvoldoende was.¹¹⁵ Een andere reden dat het gedwongen vertrek niet slaagt, is dat de vreemdeling problemen maakt tijdens het vertrekproces. Dat niet alle geplande uitzettingen slagen, is geen nieuw verschijnsel. In 2015 waren van de 3.165 geboekte vliegtuigplekken voor terugkeerders er 1.225 ongebruikt doordat de vreemdelingen niet kwamen opdagen (=39%).¹¹⁶ In veel gevallen waren de marechaussees die de afgewezen asielzoeker in het vliegtuig zouden begeleiden, vergeefs opgetrommeld. Er is sprake van een groeiende trend. Dit artikel toont dat in 2013 30% van de vreemdelingen niet kwam opdagen voor zijn of haar terugvlucht.

In de paragraaf waarin het Europese beleid kort was weergegeven, is verwezen naar het inreisverbod. Inreisverboden hebben tot doel het zelfstandig vertrek te bevorderen, omdat bij gedwongen vertrek Nederland een inreisverbod van in principe twee jaar oplegt. De introductie van het inreisverbod is geëvalueerd in 2014.¹¹⁷ Volgens de onderzoekers is er in de praktijk sprake van een zekere terughoudendheid bij het opleggen van lichte inreisverboden en – vooral – bij het bestraffen van overtredingen van een inreisverbod. De onderzoekers noemen dat die terughoudendheid groter is dan wettelijk gespecificeerd. Zo krijgen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zelden gelijk een licht inreisverbod opgelegd wanneer de politie hen voor de eerste keer staande houdt, terwijl zij dat formeel vaak wel zou kunnen. Interessant is de constatering dat een deel van de vreemdelingen graag een inreisverbod wil ontlopen, maar wanneer zij eenmaal een inreisverbod hebben, zij niet erg onder de indruk van de strafrechtelijke sanctionering van overtreding van het inreisverbod zijn.¹¹⁸ De onderzoekers van het WODC noemen enkele redenen waarom in de praktijk lichte inreisverboden niet worden opgelegd. Een reden zou zijn is dat vooral bij de vreemdelingenpolitie behoefte bestaat om op te kunnen bouwen in maatregelen. De onderzoekers geven aan dat het verstrekken van een terugkeerbesluit, zonder dat nog sprake is van een inreisverbod, vreemdelingen aanzet tot vertrek uit Nederland, terwijl een dergelijk afschrikwekkend effect zich niet meer voor kan doen wanneer een inreisverbod eenmaal is opgelegd.¹¹⁹

¹¹⁴ NRC (4 mei 2016), 'Bijna 40 procent uitzettingen mislukt'.

¹¹⁵ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 21 en 29.

¹¹⁶ NRC (4 mei 2016), 'Bijna 40 procent uitzettingen mislukt'.

¹¹⁷ WODC, *Het lot van het inreisverbod*, 51.

¹¹⁸ WODC, *Het lot van het inreisverbod*, 52.

¹¹⁹ WODC, *Het lot van het inreisverbod*, 52.

Terugkeerondersteuning

Terugkeerondersteuning is ontwikkeld om de *deter-factor* weg te nemen en een *pull-factor* te creëren voor vertrek naar het herkomstland. Onderzoek toont dat de ondersteuning vooral een rol speelt wanneer de vreemdeling al nadenkt of twijfelt over vertrek. Wanneer de vreemdeling vertrek niet serieus overweegt, speelt terugkeerondersteuning amper een rol.¹²⁰ Dit onderzoek laat zien dat financiële ondersteuning niet de belangrijkste reden is voor vertrek. Andere redenen, zoals de situatie in het herkomstland spelen een grotere rol. Een andere studie bevestigt dat de DT&V en andere organisaties als de IOM alleen vreemdelingen, wanneer zij al hebben besloten om te vertrekken, tot vertrek weten te bewegen. Ook blijkt dat vrijwilligersorganisaties beter in staat zijn om contact te leggen met vreemdelingen dan de overheid, omdat vreemdelingen hen meer vertrouwen.¹²¹

Over de invloed van terugkeerondersteuning van vreemdelingen op de terugkeerbeslissing lopen de meningen uiteen. Sommige onderzoekers zien effect van terugkeerondersteuning op de terugkeerbeslissing. In recent onderzoek is genoemd dat het voorkomt dat vreemdelingen hun verzoek voor zelfstandig vertrek intrekken bij IOM, wanneer blijkt dat zij geen recht hebben op financiële ondersteuning. Dit is een indicatie van de invloed van dit instrument op de terugkeerbeslissing van de vreemdeling, aldus een IOM medewerker.¹²² Een studie onder remigranten laat zien dat zij als belangrijkste reden zagen om te vertrekken toegang tot terugkeerondersteuning is.¹²³ Deze respondenten noemen hierbij ook dat zij liever zelfstandig vertrekken dan gedwongen. Deze studie heeft betrekking op migranten die zijn teruggekeerd via IOM of aangaven aan IOM dat zij willen terugkeren. Of de terugkeerbereidheid toeneemt, indien de hoogte van de premie oploopt, lopen de meningen uiteen. In een onderzoek uit 2016 blijkt dat van de geïnterviewden 36,1% aangeeft dat de financiële ondersteuning geen invloed heeft op de terugkeerbeslissing, terwijl 26,9% aangeeft wel te willen vertrekken, maar alleen met een vergoeding van € 8.000 of meer.¹²⁴ Ook hier is het belang van communicatie benoemd: wanneer vreemdelingen bekend zijn met het bestaan van vertrekondersteuning, zijn zij eerder bereid om terug te keren.¹²⁵

Andere onderzoekers twijfelen over de invloed van het beschikbaar zijn van terugkeerondersteuning op de terugkeerbeslissing. Van Wijk noemt dat hij niet kon bepalen of toegang

¹²⁰ Cnossen, *Waar een weg is*, 20.

¹²¹ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *PIVA*.

¹²² Cnossen, *Waar een weg is*, 20.

¹²³ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 41 en 45.

¹²⁴ Cnossen, *Waar een weg is*, 39.

¹²⁵ Cnossen, *Waar een weg is*, 4.

tot terugkeerondersteuning de doorslag gaf bij de beslissing om te vertrekken uit Nederland.¹²⁶ Terugkeerpremies zouden niet of nauwelijks bijdragen aan de beslissing om te vertrekken, omdat economische motieven bij asielmigranten relatief onbelangrijk zijn. Uit een enquête gehouden onder vreemdelingen voor een Brits onderzoek blijkt dat respondenten het aanwezig zijn van terugkeerondersteuning nooit aanvinkten als reden om wel/niet te vertrekken.¹²⁷ Bij de respondenten in dit onderzoek leeft de overtuiging dat een terugkeerprogramma niet de fundamentele obstakels wegneemt voor vertrek: het ontbreken van veiligheid en economische perspectief in het land van herkomst.¹²⁸ Dit is bevestigd in een studie onder Srilankaanse remigranten. Alle respondenten noemen dat zij hun beslissing om terug te keren al namen voordat zij wisten over terugkeerprogramma's.¹²⁹ Uit een Noorse studie blijkt dat geen van de Afghaanse remigranten aangaf dat "cash payment or reintegration support had been a factor in the decision to return".¹³⁰ De enige reden dat zij de ondersteuning accepteerden, is "because all other options were worse", vooral de angst voor gedwongen uitzetting.¹³¹ Verder blijkt dat vreemdelingen de terugkeerondersteuning niet altijd als voldoende ervaren om duurzaam te kunnen herintegreren.¹³² Het niet hebben van genoeg geld om de eerste periode na terugkeer in het land van herkomst te overbruggen ervaren remigranten als problematisch.¹³³

Een andere vraag is of terugkeerondersteuning een reden vormt voor het indienen van een asielverzoek. In een recente studie is genoemd dat er geen onderbouwing is gevonden dat het ontvangen van terugkeerondersteuning een belangrijke reden vormt om asiel aan te vragen in Nederland of een ander Europees land.¹³⁴ In een rapport van EASO is dit bevestigd: terugkeerondersteuning, samen met de duur van de asielprocedure, is de minst belangrijke pull factor voor asielzoekers uit de Westelijke Balkan voor het indienen van een asielaanvraag.¹³⁵ EASO verklaart dit door te wijzen op de verminderde omvang van de terugkeerondersteuning die verschillende Lidstaten geven aan vreemdelingen uit de Westelijke Balkan. Ook hier zijn de meningen verdeeld. Uit een Belgische studie blijkt dat nadat het aantal asielaanvragen van Macedoniërs, Serviërs en Montenegrijnen toenam in 2010, de terugkeerpremie voor deze groepen was afgeschaft. Zij kregen daarna alleen nog

¹²⁶ Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 30.

¹²⁷ Black, Koser & Munk, *Understanding voluntary return*, 20.

¹²⁸ Black, Koser en Munk, *Understanding voluntary return*, 41.

¹²⁹ Collyer et al, *Return migrant in Sri Lanka*, 27.

¹³⁰ Strand, *Return with dignity*, vi.

¹³¹ Strand, *Return with dignity*, 24.

¹³² Risbo (in opdracht van het WODC), *Shared concerns. Inadequate cooperation*, 28.

¹³³ Leerkes, "Terug of niet?", 129.

¹³⁴ DSP (in opdracht van WODC), *Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen*, 79.

¹³⁵ EASO, *Asylum Applicants from the Western Balkans*, 23.

een vergoeding van de kosten van de terugreis. Nadat deze maatregel was ingevoerd, daalde het aantal asielaanvragen vanuit die landen.¹³⁶ Ditzelfde was zichtbaar in Nederland. In onderzoek uit 2016 blijkt dat zij specifiek naar Nederland kwamen om aanspraak te maken op de vertrekpremie. Oekraïners werden vervolgens uitgesloten van deze vertrekpremie.¹³⁷

Een belangrijk punt uit de literatuur is dat vreemdelingen slechts bereid zijn tot vertrek, wanneer zij ervan overtuigd zijn dat er toekomstperspectief is voor hen in het land van herkomst. Zo blijkt uit een studie dat om vreemdelingen beter te kunnen laten herintegreren in hun herkomstlanden het helpt als een lokale ngo hen na een tijd na terugkeer nog minimaal enkele jaren ondersteuning biedt. Deze ngo's kunnen maatwerk leveren, de remigrant monitoren en humanitaire bijstand verlenen indien nodig.¹³⁸ Interessant is dat blijkt dat slechts een deel van de terugkeerders zelf aan een inkomen kan komen. Liefst 76% van de respondenten noemen dat zij wederom zouden vertrekken, wanneer zij de kans hadden.¹³⁹

In een project van Solid Road genaamd Green Way, gefinancierd in het kader van AMIF, is gekeken naar de terugkeer van Armenen. De ondersteuning die in het kader The Green Way is verleend, is aanvullend op de basisterugkeerondersteuning. De extra ondersteuning bestaat uit één jaar huisvesting in Armenië, een beroepsopleiding voor de ouders in Armenië en bijlessen Armeens voor de kinderen.¹⁴⁰ Hierbij helpt een ngo in Armenië. De evaluatie van Solid Road leert dat het belangrijk is om het gezin in Armenië perspectief te bieden. Het is nodig dat zij een beroepsopleiding gaan volgen in Armenië en niet in Nederland, omdat de opleiding daar goed aansluit op de lokale werkelijkheid.¹⁴¹ Belangrijk is ook dat in het land van herkomst een vangnet aanwezig is die de terugkeerders kan helpen met herintegratie als er problemen zijn. Dit voorbeeld laat zien dat terugkeerondersteuning maatwerk is, geeft inzicht in de realiteit van vertrek en goed kan plaatsvinden in het herkomstland. Van de zeven families die waren begeleid door Solid Road, zijn er drie teruggekeerd naar Armenië. Inmiddels heeft een van deze gezinnen Armenië alweer verlaten.

Activering van vreemdelingen

Het WODC heeft geëvalueerd wat de effecten zijn van de activering van de bewoners op de GL. Het idee is dat wanneer vreemdelingen zelf actief meewerken meer vertrek mogelijk is.¹⁴² De studie van het

¹³⁶ De Moor, *Geen weg terug?*, 11.

¹³⁷ NRC, "Asielzoekers uit Oekraïne krijgen geen geld meer als ze vrijwillig terugkeren" (23 maart 2016).

¹³⁸ Ruben, Van Houte & Davids, 'What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants?', 928.

¹³⁹ Ruben, Van Houte & Davids, 'What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants?', 924.

¹⁴⁰ Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië*, 12.

¹⁴¹ Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië*, 60.

¹⁴² Zie voorbeelden van interventies: Regioplan (in opdracht van het WODC), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*.

WODC laat zien dat zowel de bewoners van de GL, als de medewerkers positief zijn over een uitbreiding van het aantal activiteiten in de GL. Activering draagt bij aan het welzijn van de bewoners, aldus de onderzoekers. Wel geven de onderzoekers aan dat zij geen direct verband zien tussen activering en een toename van bereidheid tot zelfstandig vertrek.¹⁴³ In een meer recente studie is bevestigd dat het gewenst is om vreemdelingen zonder rechtmatig te activeren. Als zij inactief zijn blijkt dat vreemdelingen moeilijk te bewegen zijn tot het meewerken aan het vinden van een duurzaam toekomstperspectief.¹⁴⁴ Een aantal gemeenten is begonnen met het opzetten van intensievere begeleidingstrajecten die als doel hebben de opvang niet eindeloos en uitzichtloos aan te blijven bieden.

Uitsluiten van voorzieningen

Onderzoek laat zien dat de leefomstandigheden in bestemmingslanden een rol kunnen meespelen bij de beslissing om te vertrekken. De ACVZ betoogt dat vreemdelingen die te maken krijgen met maatregelen die illegaal verblijf minder aantrekkelijk maken, sneller geneigd zijn te vertrekken.¹⁴⁵ In een studie uit 2010 is opgesomd dat de kans op zelfstandig vertrek toeneemt naarmate de vreemdelingen somberder zijn over hun kansen op de gebieden gezondheidszorg, inkomen, huisvesting en veiligheid. Koser en Kuschminder stellen dat bij het vertrek uit vestigingslanden de leefomstandigheden “may be critical in determining the return decision”.¹⁴⁶ Het niet kunnen vinden van werk en het niet hebben van een legale status en de moeilijkheden die daarmee gepaard gaan zijn door de respondenten vaakst genoemd.¹⁴⁷ Van Wijk noemt dat vreemdelingen tot terugkeer werden gedwongen door financiële problemen, werkloosheid, arbeidsinspecties en het vooruitzicht van vreemdelingenbewaring.¹⁴⁸ Figuur 7 geeft inzicht in welke factoren er spelen in de binding bij het vestigingsland. Zoals al eerder gemeld, hoeveel impact een bepaalde factor heeft op de terugkeerbeslissing van een vreemdeling is verschillend.

Uit meerdere studies naar zelfstandig vertrek blijkt dat vreemdelingen niet noemen als terugkeermotief dat zij niet langer toegang hebben tot het sociale stelsel in Nederland.¹⁴⁹ Dit valt op omdat in het publieke debat wel is benoemd dat de verzorgingsstaat als een magneet kan werken voor migranten.¹⁵⁰ Niet de toegang tot sociale voorzieningen is cruciaal maar vooral de algemene

¹⁴³ WODC, “Als ik bezig ben”.

¹⁴⁴ WODC (uitgevoerd door Pro Facto), *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten*, 70.

¹⁴⁵ ACVZ, *Terugkeer, de nationale aspecten*, 49-59.

¹⁴⁶ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return*, 40 en 67.

¹⁴⁷ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return*, 41.

¹⁴⁸ Voor een opsomming en beschrijving van al deze individuele motieven zie: Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 31-40.

¹⁴⁹ Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 41.

¹⁵⁰ Voor een overzicht van het debat en de argumenten, zie: Reeskens, “De welvaartsstaat als magneet”, <https://www.sampol.be/2015/09/de-welvaartsstaat-als-magneet-die-immigranten-aantrekt>

omstandigheden hoe de vreemdelingen in Nederland leven, waaronder ook het netwerk van de vreemdeling.

Een aanname van het beleid is dat het geven van opvang aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht een stay-effect hebben. Van Wijk geeft echter aan dat de door hem geïnterviewde vreemdelingen niet noemen dat het beschikbaar zijn van onderdak aanleiding is voor hen om te blijven in Nederland.¹⁵¹ Onderzoek toont aan dat het beëindigen van opvang mogelijk wel heeft geleid tot meer zelfstandig vertrek zonder toezicht, maar niet tot meer zelfstandig of gedwongen vertrek.¹⁵² In een studie naar de BBB-opvang is genoemd dat zelfstandig vertrek alleen haalbaar is, als de vreemdeling verblijf krijgt in een stabiele leefsituatie.¹⁵³ De onderzoekers noemen dat door de vreemdelingen een bestaansminimum te bieden hun geestelijke en medische situatie verbetert en zij bereid zijn na te denken over hun toekomst. Hierbij gaat het om het aanbieden van zowel nacht-, als dagopvang waar de vreemdelingen begeleiding krijgen. Wanneer de vreemdelingen alleen nachtopvang krijgen zijn zij te veel bezig met overleven en niet in staat om na te denken over hun toekomst. Ook een Brits onderzoek maakt duidelijk dat het *niet* hebben van onderdak nauwelijks van invloed is op de terugkeerbeslissing.¹⁵⁴ De conclusie van dit onderzoek luidt dat de overheid weinig invloed heeft op het vertrek van vreemdelingen.

3.1.3 Effectiviteit en efficiëntie van het beleid ingezet bij zelfstandig vertrek vreemdelingen

In de periode 2011-2017 zijn meerdere beleidsmaatregelen ingevoerd om het zelfstandig vertrek van vreemdelingen te bevorderen. Deze zijn onder te verdelen in vier groepen: communicatie met vreemdelingen, bejegening van vreemdelingen tijdens hun procedure, het bieden van terugkeerondersteuning en het activeren van vreemdelingen.

Ten eerste kwam hier aan bod de effectiviteit en efficiëntie met betrekking tot de communicatie met vreemdelingen. Nederland heeft in deze periode ervoor gekozen om een belangrijke rol op het gebied van de informatieverstrekking te geven aan IOM en aan ngo's, omdat niet-overheidsorganisaties eenvoudiger contact kunnen leggen met vreemdelingen dan de DT&V. Ngo's bereiken ook vreemdelingen die buiten het bereik van de overheid zijn en hebben vertrouwelijk (vrijblijvend) contact. De DT&V heeft dit onderkend, aldus de Inspectie, en financiert om die reden IOM en diverse ngo's.¹⁵⁵ De effectiviteit van de inzet van middelen bij het overbrengen van informatie aan vreemdelingen is in deze

¹⁵¹ Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 25.

¹⁵² DSP (in opdracht van WODC), *Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen*, 68.

¹⁵³ WODC (uitgevoerd door Pro Facto), *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten*, 8 en 78.

¹⁵⁴ Black et al., *Understanding voluntary return*, 23-24 en 40-43,

¹⁵⁵ Inspectie JenV, *Gedwongen terugkeer in beeld*, 22.

periode vergroot. Hoe groot de financiële inzet bij deze maatregel is, is niet te bepalen, omdat communicatie met de vreemdeling vaak slechts een onderdeel is van een subsidie aan een ngo. De effectiviteit van het beleid lijkt vergroot – informatie over vertrek bereikt vreemdelingen beter – al valt niet hard te maken of de inzet van native counselors heeft geleid tot meer vertrek. In een recent klantervaringsonderzoek kwam dit aan bod. Aan een omvangrijke groep asielzoekers is gevraagd of zij voldoende informatie kregen van medewerkers van de DT&V om over te gaan tot vertrek. Twee vijfde (43%) van de asielzoekers is het er (waarschijnlijk) wel mee eens dat zij voldoende informatie kregen.¹⁵⁶ Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat 34% van de asielzoekers vindt dat de DT&V (heel) slecht naar hun persoonlijke situatie keek tijdens de terugkeergesprekken en 43% noemt dat de DT&V geen rekening hield met hun culturele achtergrond. Dingen die goed gaan bij de DT&V zijn volgens de respondenten de goede bereikbaarheid en de duidelijkheid van de informatie. De onderzoekers noemen dat winst valt te behalen op de terreinen inleven in de vreemdeling, actief meedenken en doorverwijzen. De nieuwe methodiek die de DT&V heeft ingezet in deze periode (Werken in gedwongen kader) om deze punten te adresseren, komt in paragraaf 3.3 aan bod).

Ten tweede liet deze paragraaf zien de invloed van bejegening van asielzoekers. Hierbij ging het om tijdigheid en om het geven van het gevoel aan asielzoekers dat hun aanvraag grondig en met aandacht is bekeken. Ook is zichtbaar dat is ingezet om de duur van de asielprocedure beperkt te houden. Goede bejegening van asielzoekers, hierbij gaat het zowel om de duur van de asielprocedure, als om het gevoel dat de overheid op een zorgvuldige wijze tot een beslissing kwam, is te zien als een (noodzakelijke) voorwaarde voor een effectief terugkeerbeleid. Zeer lange of zeer korte asielprocedures hebben een negatieve impact op de terugkeerbereidheid. Dit werkt ook door in het daadwerkelijk vertrek. Onderzoek op de GL liet zien dat bewoners die langer op de GL verblijven minder snel daadwerkelijk vertrekken dan gezinnen die daar korter verblijven.¹⁵⁷

Deze paragraaf legt de discussie goed bloot over de impact van terugkeerondersteuning. Voor bepaalde groepen lijkt deze ondersteuning het verschil te maken. Inzet van ondersteuning is vooral nuttig bij bepaalde groepen vreemdelingen die al nadenken over terugkeer en voor wie terugkeerondersteuning praktische problemen oplost na terugkeer in het herkomstland. Deze maatregel is niet los te zien van andere maatregelen die in deze periode zijn ingevoerd door de overheid, zoals het bieden van opvang in een GL. Het bevorderen van daadwerkelijk vertrek is maatwerk en moet aansluiten bij de omstandigheden van het individuele geval. Deze paragraaf, en de cijfers in paragraaf

¹⁵⁶ Kantar Public=, *Pilotonderzoek klantervaring Kleine Keten*, 18-19, 23.

¹⁵⁷ Brouwer, *Family matters*, 66.

2.3, laten zien dat er een relatie bestaat tussen het bieden van terugkeerondersteuning en zelfstandig vertrek. Toen in 2017 een aantal nationaliteiten werd uitgesloten van terugkeerondersteuning daalde het vertrek via IOM, om in 2018 weer op te lopen nadat deze nationaliteiten weer wel een ondersteuning krijgen.

Ten vierde kwam aan bod in deze paragraaf de pogingen om vreemdelingen te activeren die moeten werken aan terugkeer. Uit een evaluatie van de effectiviteit van deze maatregel blijkt dat er geen directe link is te leggen tussen activering en het daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen. Wel is duidelijk dat deze aanpak voor het welbevinden van de vreemdeling een positief effect heeft. Uit ander onderzoek bleek dat het aanbieden van een opleiding en/of cursus gericht op het herkomstland onderdeel uit moet maken van het vertrekproces.

Tot slot ging het om uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen in Nederland. Diverse onderzoeken lieten zien dat uitsluiting van voorzieningen tot gevolg heeft dat vreemdelingen, wanneer zij niet langer opvang krijgen, in een overlevingsmodus komen en niet goed in staat zijn na te denken over de toekomst en over vertrek. Dit is een van de uitgangspunten van de instelling van de Landelijke vreemdelingenvoorziening (LVV). Vreemdelingen krijgen in de LVV de tijd om te werken aan een bestendige oplossing. Een bestendige oplossing is in de regel vertrek naar het herkomstland, maar afhankelijk van de specifieke situatie kan doormigratie, dan wel legalisering van verblijf ook een duurzame oplossing zijn.

Het valt op dat niet over alle factoren van belang in het vertrekproces veel bekend is. Zo weten we weinig over de effectiviteit van de vertrekgesprekken die plaatsvinden tussen de DT&V en de vreemdeling en over de effectiviteit van LTO en de methodiek Wigk. Voor 2019 staat er een onderzoek van het EMN op het programma dat inventariseert hoe Lidstaten vreemdelingen benaderen. Een ander gewenst onderzoek is het voeren van gesprekken met vreemdelingen die op het punt staan Nederland te verlaten. Aan hen kan de onderzoeker voorleggen wat de doorslaggevende redenen zijn om te vertrekken.

3.2 Inzet van beleidsmaatregelen gericht op gedwongen vertrek

3.2.1 Inzet van terugkeermaatregelen

Wanneer de vreemdeling niet bereid is Nederland zelfstandig te verlaten, kan de DT&V, AVIM, KMAR of de IND een palet aan terugkeermaatregelen opleggen om vertrek af te dwingen. In 2010 leidde een

motie ertoe dat een onderzoek plaatsvond naar alternatieven voor vreemdelingendetentie.¹⁵⁸ De uitkomst was dat een vertrekplichtige vreemdeling die toezegt, en laat zien, actief mee te werken aan vertrek in aanmerking komt voor een minder dwingende maatregel dan bewaring. De volgende maatregelen zijn hierbij mogelijk:

1. De minder dwingende terugkeermaatregel die het meest voorkomt is **meldplicht** bij de vreemdelingenpolitie. Vreemdelingen hebben dan onderdak gevonden bij vrienden of familie. Via de meldplicht is te borgen dat de vreemdeling beschikbaar blijft voor vertrek. Deze maatregel wordt opgelegd en uitgevoerd door AVIM;
2. Daarnaast is het na de invoering van de Terugkeerrichtlijn mogelijk dat er door de vreemdeling een **borgsom** is gedeponereerd. Bij vertrek uit Nederland krijgt de vreemdeling op Schiphol dit bedrag overhandigd. De vreemdeling en de DT&V maken samen afspraken over een borgbedrag en een vertrektermijn. De borg wordt vooraf betaald en geretourneerd als de vreemdeling zich meldt op de luchthaven en aantoonbaar Nederland verlaat;
3. Het plaatsen van de vreemdeling in een **VBL**. Als een vreemdeling volgens de Nederlandse wet geen recht meer heeft op opvang in een azc en bereid is om aan vertrek te werken, kan hij onderdak krijgen in een VBL. De mogelijkheid van plaatsing in een VBL na afloop van de vertrektermijn moet leiden tot meer zicht op de vreemdelingen en het terugkeerproces.¹⁵⁹ Vreemdelingen mogen in beginsel maximaal twaalf weken in de VBL verblijven, waar zij met een regievoerder van de DT&V werken aan vertrek. Overigens blijkt dat in het verleden de termijn van twaalf weken geregeld is overschreden.¹⁶⁰ Vreemdelingen mogen de VBL verlaten, maar zijn verplicht binnen de grenzen van de gemeente te blijven en zij moeten zich dagelijks melden. Plaatsing in een VBL gaat vergezeld van de overdracht van het dossier, inclusief een gemotiveerde verstrekkstrategie van het LTO. Vreemdelingen kunnen ook zichzelf melden voor opvang in de VBL. Wanneer aannemelijk is dat zij actief willen werken aan vertrek, krijgen zij opvang in de VBL. Met de DT&V regievoerder voeren vreemdelingen gesprekken in de VBL over de kansen en belemmeringen in het vertrekproces. De begeleiding die afgewezen asielzoekers in de VBL krijgen, leidt niet altijd tot vertrek. Een deel van de in de VBL geplaatste vreemdelingen belandt toch weer op straat.¹⁶¹ Tabel 14 toont dat ongeveer de helft van alle vreemdelingen die in de VBL zaten zelfstandig vertrekt (de andere helft vertrekt zelfstandig zonder toezicht).

Interessant is of vreemdelingen vertrekken naar hun herkomstland nadat zij in de VBL verbleven, ook al omdat er voorafgaande aan hun verblijf in de VBL is nagegaan of er een reële kans op vertrek

¹⁵⁸ TK 2010/2011, 19 6737, nr. 1483 (22/12/2011); en EMN, *Terugkeer van afgewezen asielzoekers*, 31-33; Staatscourant 2014, nr. 22971 (18/8/2014).

¹⁵⁹ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de Herziene asielprocedure*, 32.

¹⁶⁰ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de Herziene asielprocedure*, 157-158.

¹⁶¹ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de Herziene asielprocedure*, 70.

bestaat. Hierbij gaat het dus om de effectiviteit van de terugkeermaatregel VBL. In 2014 hebben in totaal 440 vreemdelingen in een VBL verbleven.¹⁶² Van deze 440 vreemdelingen zijn in de periode van 1 januari tot november 2015 140 vreemdelingen zelfstandig vertrokken naar het herkomstland. 15 van hen zijn geplaatst in vreemdelingenbewaring en 195 vreemdelingen zijn om een andere reden uitgestroomd. Wat opvalt, is dat er meer vreemdelingen vanwege andere, niet nader gedefinieerde redenen uitstromen dan dat er vertrekken naar het land van herkomst. Cijfers over de periode 2010-2013 laten zien dat ongeveer een derde van de bewoners van de VBL aantoonbaar uit Nederland is vertrokken.¹⁶³

4. Om een humanitaire noodsituatie te voorkomen, krijgen gezinnen met kinderen van wie de asielaanvraag is afgewezen sinds 2011 **onderdak in een GL**. In een GL moeten de gezinnen werken aan vertrek. De GL's zijn opgericht naar aanleiding van een uitspraak van de RvS dat uitgeprocedeerde kinderen en hun directe familieleden onderdak moeten krijgen totdat het jongste kind 18 jaar is. In de GL voert de DT&V vertrekgesprekken met de gezinnen. Maatwerk staat hierbij voorop. Toegang tot scholing voor de kinderen en eventuele toegang tot medische zorg zijn op de GL geborgd. Gezinnen woonachtig op de GL moeten zich dagelijks melden bij het COA en een keer per week bij de politie;¹⁶⁴
5. Voorafgaand aan een uitzetting kan een vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft, en niet uit zichzelf vertrekt, in **vreemdelingenbewaring** worden gesteld om zodoende de vreemdeling beschikbaar te houden voor vertrek naar het herkomstland. De DT&V, KMar, IND of AVIM mogen vreemdelingen alleen in bewaring plaatsen als er geen andere toezichtmogelijkheden bestaan die minder ingrijpend zijn die hetzelfde effect hebben. De overheid moet voorrang geven aan alternatieven voor detentie en het risico op onderduiken moet van geval tot geval worden vastgesteld. Daarnaast moet het risico bestaan dat de vreemdeling zich onttrekt aan toezicht en/of de vreemdeling niet meewerkt aan het vertrek. In overeenstemming met de Terugkeerrichtlijn mag een vreemdeling alleen in bewaring worden gehouden om de terugkeer voor te bereiden en/of de uitzetprocedure uit te voeren. De duur van bewaring is maximaal 6 maanden. Deze termijn kan worden verlengd tot maximaal 18 maanden, wanneer de vreemdeling niet meewerkt aan het vertrek of als de benodigde reisdocumenten er nog niet zijn. De rechter toetst de verlenging. Vreemdelingenbewaring vindt plaats in een gespecialiseerd centrum in Zeist, Rotterdam of Schiphol. In de afgelopen periode is ingezet om de omstandigheden voor vreemdelingenbewaring te verbeteren. Zo moeten vreemdelingen zich van 8 uur in de ochtend tot 10 uur in de avond vrij kunnen bewegen binnen de inrichting met minimaal toezicht, hebben zij recht op tenminste 40 uur dagbesteding per week en kunnen zij telefoneren met hun mobiele telefoon.

¹⁶² Zie: <https://www.inlia.nl/nl/nieuws/745/vbl-realistisch-alternatief-voor-bed-bad-brood>

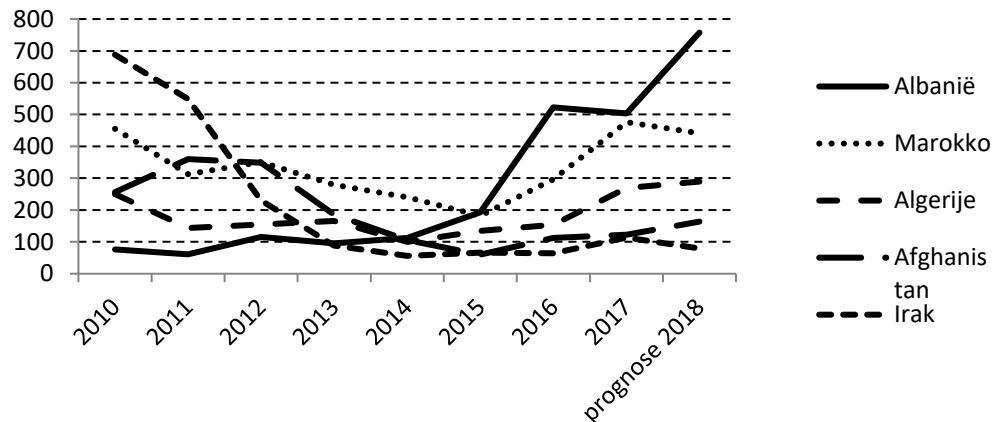
¹⁶³ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de Herziene asielprocedure*,

¹⁶⁴ TK, vergaderjaar 2010/2011, 19 637, nr. 1436, Uit: Bijlage bij kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid' Terugkeer in het vreemdelingenbeleid. Nadere uitwerking van de maatregelen.

Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235.pdf>

Het aantal vreemdelingen in bewaring daalt al jaren. Ook neemt de gemiddelde verblijfsduur van vreemdelingen in bewaring af. Deze was in 2016 en 2017 43 dagen. In eerdere jaren was de gemiddelde duur van vreemdelingen in bewaring hoger. In 2011 was dit 76 dagen, in 2012 75 dagen, in 2013 72 dagen, in 2014 67 dagen en in 2015 55 dagen.¹⁶⁵ Ook kennen we de nationaliteiten van de vreemdelingen die zijn geplaatst in bewaring. Onderstaande grafiek geeft inzicht in de top 5 van deze nationaliteiten.

Figuur 8: Top 5 van vreemdelingen in bewaring



Bron: EK, Memorie van antwoord, nummer 34309 (13/12/2018).

Hierboven is al genoemd dat de maatregel vreemdelingenbewaring (voornamelijk juridisch) onder druk staat. Sinds 24 december 2010 is de Terugkeerrichtlijn van toepassing. De implementatie van de Terugkeerrichtlijn heeft in Nederland tot een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving geleid, zoals de invoering van het terugkeerbesluit en het inreisverbod. Daarnaast is na de invoering van de Richtlijn, en de daarin vastgelegde waarborgen voor de vreemdeling, meer aandacht ontstaan voor de afwegingen die de overheid maakt tijdens het terugkeerproces. De autoriteiten nemen vreemdelingen bijvoorbeeld minder snel in bewaring en er is meer aandacht voor alternatieven voor bewaring, zo laat een EMN studie zien.¹⁶⁶ Of juist deze ontwikkelingen hebben geleid tot minder personen in vreemdelingenbewaring is lastig te duiden. Feit is dat het aantal vreemdelingen in bewaring tussen 2012 en 2016 meer dan gehalveerd is, en dat ook het percentage gedwongen vertrek als onderdeel van de totale DT&V-uitstroom tussen 2011 en 2017 aanzienlijk kleiner is geworden (zie onderstaande tabel).

¹⁶⁵ EK, Memorie van antwoord, nummer 34309 (13/12/2018). "Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring)".

¹⁶⁶ EMN (NL template 2017), *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards*, zie: https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/20a_netherlands_effectiveness_of_return_en.pdf

Tabel 15: Uitstroom vanuit de caseload van DT&V

DT&V Uitstroom	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Percentage MOB	52%	52%	49%	53%	50%	47%	60%
Percentage gedwongen vertrek	30%	31%	29%	21%	18%	13%	18%
Percentage aantoonbaar vertrek	48%	48%	51%	47%	50%	53%	40%

Bron: DT&V

Verder heeft de invoering van de Terugkeerrichtlijn tot gevolg dat Terugkeer onder de reikwijdte is komen te vallen van het Europese Hof van Justitie. In de afgelopen jaren heeft het Hof verschillende uitspraken gedaan die grote impact hebben op de bewaringspraktijk. Met name als gevolg van het Mahdi-arrest, en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zijn er strenge motiveringseisen aan de maatregel van bewaring gesteld. Hierdoor zijn er de afgelopen jaren veel bewaringsmaatregelen door rechtbanken en de Raad van State onrechtmatig bevonden en is er een sterkere terughoudendheid ontstaan wat betreft de toepassing van de maatregel tot inbewaringstelling. Door de strenge bewaringseisen gaan ook veel vreemdelingen MOB voordat er voldoende dossier is opgebouwd voor een rechtmatige inbewaringstelling. Uit de hierboven EMN studie blijkt dat de administratieve lasten bij de beoordeling van het risico op onderduiken zijn toegenomen. Zoals we zagen, was al in paragraaf 2.3 benadrukt dat twee van de succesfactoren bij het gedwongen vertrek van vreemdelingen de procedurele voortgang en (fysiek) beschikbaarheid van de vreemdelingen zijn. Gedwongen vertrek is alleen dan mogelijk wanneer de vreemdeling geen toelatingsprocedures heeft lopen voor een verblijfsvergunning en beschikbaar is voor vertrek.

Een ander knelpunt is de tijdsdruk tijdens het in bewaring stellen van vreemdelingen. Indien een derdelander in bewaring wordt gesteld, heeft de politie bijvoorbeeld vaak maar 6 uur de tijd om een groot aantal afwegingen te maken en handelingen te verrichten (onder andere de beoordeling of er sprake is van een risico op onttrekking). Een ander knelpunt, dat vooral door de uitvoerende diensten (zoals de politie, de KMar en DT&V) wordt ervaren, is de complexiteit van de regelgeving.

Vanaf oktober 2014 is een kindvriendelijke **gesloten gezinsvoorziening** (GGV) in gebruik genomen in Zeist. Deze voorziening is bedoeld voor gezinnen met minderjarige kinderen in grensdetentie en voor amv's en gezinnen met minderjarige kinderen in vreemdelingenbewaring. De GGV is onderdeel van een detentiecomplex van DJJ, waarbij er nauwe samenwerking is met de partners uit de migratieketen. Bij minderjarigen gaan de DT&V, AVIM en KMar nog terughoudender om met het toepassen van deze maatregel. Gezinnen worden pas in bewaring gesteld en op de GGV geplaatst wanneer er reisdocumenten voor hen zijn verkregen of op korte termijn beschikbaar zullen zijn. Door hen in de GGV te plaatsen, is het mogelijk te voorkomen dat het gezin zich op het laatste moment onttrekt aan het toezicht van de overheid. Bij de terugkeer van minderjarige kinderen naar hun land van herkomst

neemt het belang van het kind een centrale plek in. Dit betekent dat de DT&V de samenwerking zoekt met alle partijen die nodig zijn om het vertrek te laten plaatsvinden op een wijze die zoveel mogelijk de belangen van de minderjarige borgt. Het gaat dan om zowel (belangen)organisaties en de Nederlandse overheid, als om autoriteiten, opvanginstanties en ondersteunende ngo's in het land van herkomst. Gezinnen verblijven in beginsel maximaal twee weken in Zeist, tenzij er sprake is van fysiek verzet of frustratie van uitzetting door het voeren van toelatingsprocedures op het laatste moment.

Onderstaande tabel geeft een inzicht in hoe vaak een terugkeermaatregel is opgelegd en hoe vaak deze specifieke maatregel heeft geleid tot vertrek.

Tabel 16: Opgelegde terugkeermaatregelen

	2014	2015	2016	2017
Vertrek vanuit vreemdelingenbewaring				
Aantal vreemdelingen in bewaring geplaatst	2.760	2.250	2.730	3.260
Totaal aantoonbaar vertrek (+ percentage)	1.540 (66%)	1.170 (62%)	1.550 (69%)	2.070 (63%)
Waarvan Dublin-claim	510	350	540	950
Waarvan terugkeer naar land van herkomst	880	740	920	1.040
Vertrek na verblijf in GL				
Instroom in GL	1.320	1.360	1.130	1.390
Zelfstandig vertrek	240	220	200	90
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	280	310	340	270
Naar bewaring	80	140	140	90
Vertrek na verblijf in VBL				
Instroom in VBL	450	450	2.910	1.430
Zelfstandig vertrek	190	210	1.230	440
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	150	170	1.270	890
Naar bewaring	20	20	80	110
Vertrek vanuit GGV				
Totale instroom in de GGV	89	257	292	275
Totaal aantoonbaar vertrek vanuit GGV	50	190	220	180
Waarvan Dublin	20	60	80	60
Waarvan vertrek land van herkomst	30	130	130	110
Aantoonbaar vertrek na opleggen meldplicht*				
Aantal keer meldplicht opgelegd	307	429	529	447
Zelfstandig vertrek	60	80	150	140
Waarvan naar land van herkomst	50	70	130	120
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	80	160	380	230

Aantoonbaar vertrek na opleggen borgsom

Sinds de invoering van de borgsom als lichter toezichtmiddel in 2014 wordt daar gemiddeld één keer per maand gebruik van gemaakt. Oplegging van de borgsom leidt in de meeste gevallen tot aantoonbaar vertrek.

*Het is mogelijk dat later in het terugkeertraject alsnog vreemdelingbewaring is toegepast.

Bron: DT&V en EK, Memorie van antwoord, nummer 34 309 (13/12/2018).

Tabel 14 laat goed zien dat het meeste vertrek plaatsvond vanuit vreemdelingenbewaring en dat dit aantal sterk is gestegen sinds 2015. Dit is niet verwonderlijk. De overheid kan vreemdelingen alleen in bewaring plaatsen als ultimum remedium en wanneer vertrek mogelijk is. Dit is ook onderdeel van de Terugkeerrichtlijn.¹⁶⁷ Alleen vreemdelingen van wie het vertrek kansrijk is, kunnen dus worden geplaatst in bewaring. Vreemdelingen van wie een vertrek niet mogelijk is krijgen deze maatregel niet opgelegd. Hierbij moet worden opgemerkt, zoals ook de tabel laat zien, dat vreemdelingen vaak eerst een andere maatregel was opgelegd, zoals onderdak in de GL en de VBL, en toen vertrek in beeld kwam, werden zij alsnog in bewaring geplaatst. Wat verder opvalt, is dat slechts een gering aantal vreemdelingen is vertrokken nadat een borgsom was afgesproken of meldplicht opgelegd. De hoge instroom in de VBL in 2016 valt te verklaren uit de komst van asielzoekers uit veilige landen in het najaar van 2015 en in 2016. Zij hadden vaak meer tijd nodig om te werken aan hun vertrek en deden dat in de VBL. Zichtbaar is dat zij veelal zelfstandig zijn vertrokken met en zonder toezicht.

3.2.2 Studies over de effectiviteit en efficiëntie van terugkeermaatregelen

Kijken we naar het wetenschappelijk debat over terugkeermaatregelen dan is er vooral debat over het effect van vreemdelingenbewaring op de terugkeerbeslissing. Over andere maatregelen, zoals de meldplicht en de borgsom is geen wetenschappelijke literatuur beschikbaar. Het idee is dat de bereidheid om te vertrekken toeneemt, wanneer de dreiging van detentie en uitzetting toeneemt.¹⁶⁸ Onderzoek toont dat de terugkeerbereidheid van vreemdelingen slechts beperkt is beïnvloed door het verblijf in vreemdelingenbewaring.¹⁶⁹ Het ervaren van vreemdelingendetentie leidt, aldus het WODC,

¹⁶⁷ TK, vergaderjaar 2015-2016, nr. 34 309 (2/10/2015). "Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring)".

¹⁶⁸ Leerkes, *Kiezen tussen twee kwaden*, 74.

¹⁶⁹ WODC, Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring, 115; Kox, *Het leven gaat door*, 132.

niet of nauwelijks tot meer terugkeerbereidheid.¹⁷⁰ De redenen die vreemdelingen hebben om niet te willen vertrekken, verdwijnen niet door vreemdelingenbewaring, aldus Kox.¹⁷¹ Het verblijf in de vreemdelingenbewaring noemen respondenten zwaar en zij ervaren dit verblijf als een straf, maar dit verblijf, zo blijkt uit een ander onderzoek, draagt volgens andere onderzoekers slechts in geringe mate bij aan het besluitvormingsproces ten aanzien van terugkeer.¹⁷² In de praktijk zou er slechts in geringe mate afschrikwekkende werking uitgaan van vreemdelingenbewaring. Uit een andere studie blijkt dat vreemdelingen vreemdelingenbewaring als een groot onrecht beschouwen, omdat zij zich als criminelen behandeld voelen, terwijl zij ervan overtuigd zijn dat zij onschuldig zijn. Juist dit gevoel van onrecht kan er volgens deze studie toe leiden dat zij niet meewerken aan terugkeer.¹⁷³

Hierbij komt dat het herhalen van detentie na verloop van tijd de afschrikwekkende werking verliest. Voor respondenten die minimaal vijf keer in de vreemdelingenbewaring zijn geplaatst, is er minder impact op hun terugkeerbereidheid dan respondenten die twee, drie of vier keer in vreemdelingenbewaring zitten.¹⁷⁴ Een verklaring is dat een deel van de vreemdelingen leert leven met de herhaaldelijke detentie, terwijl anderen, die de detentie minder goed verdragen, Nederland verlaten. Ook de duur van de detentie heeft geen significant effect op de ontwikkeling van de terugkeerbereidheid. Onderzoek van Leerkes toont dat de terugkeerbereidheid van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring met 8-12% toeneemt, wanneer er een terugkeergesprek met de DT&V plaatsvindt. Dit percentage loopt op tot 18% wanneer twee gesprekken plaatsvinden. De vreemdelingen gaan dan niet positiever denken over terugkeer, maar zich wel meer tot terugkeer gedwongen voelen.¹⁷⁵

In 2014 is de VBL geëvalueerd. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste respondenten van gemeenten en noodopvangorganisaties het een goede zaak vinden dat afgewezen asielzoekers na hun vertrektermijn nog twaalf weken onderdak krijgen.¹⁷⁶ De respondenten, onder meer werkzaam in de migratieketen, noemen dat deze extra periode van voorbereiding op vertrek, kan bijdragen aan meer zelfstandig vertrek; een deel van de vreemdelingen heeft meer tijd nodig aan het wennen aan het idee van terugkeer naar het herkomstland. In deze studie stond wel kritiek op de kwaliteit van de begeleiding die vreemdelingen kregen in de VBL bij het voorbereiden van het vertrek: de begeleiding zou 'volstrekt onvoldoende' zijn. Zo zou het voor de bewoners van de VBL niet duidelijk zijn wat de DT&V van hen verwacht. Een DT&V respondent noemde dat een verblijf in de VBL bij kan dragen aan vertrek, en dat de

¹⁷⁰ WODC, *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*, 132.

¹⁷¹ Kox, *het leven gaat door*, 132.

¹⁷² Kox & Leerkes, *Met de schrik vrij?*, 64.

¹⁷³ UNHCR, *Back to Basics*.

¹⁷⁴ WODC, *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*, 116.

¹⁷⁵ Leerkes, *Terugkeer of niet*, 142-143.

¹⁷⁶ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC, *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 160.

DT&V daarbij kan helpen, maar dat de sleutel vooral ligt bij de vreemdeling. Over de invloed van een verblijf in de VBL op de terugkeerbeslissing zijn medewerkers van maatschappelijke organisaties betrokken bij vertrek sceptisch. Een respondent stelt dat de meeste van deze vreemdelingen toch wel zouden zijn vertrokken, omdat zij een verblijf in de illegaliteit niet volhielden.¹⁷⁷

In 2018 is ook het vertrek vanuit de GL geëvalueerd door Brouwer in opdracht van IOM.¹⁷⁸ Uit deze evaluatie blijkt dat de omvang van de populatie in de GL redelijk stabiel is en tussen 1.500 en 2.000 ligt. Bewoners van de GL verblijven gemiddeld 2½ tot 3 jaar in de GL. Jaarlijks vertrekken ongeveer 1.000 bewoners uit de GL, maar dit aantal is in 2017 gedaald naar 500. Een mogelijke verklaring is het stopzetten van terugkeerondersteuning voor bepaalde nationaliteiten, waardoor het zelfstandig vertrek terugliep.¹⁷⁹ Dit onderzoek toont dat bewoners van de GL die alsnog een verblijfsvergunning kregen vaak lang verbleven op de GL, terwijl bewoners van de GL die zelfstandig vertrekken dit vaak binnen één jaar doen. Tabel 15 geeft inzicht in het type vertrek vanuit de GL en de bijbehorende nationaliteiten.

Tabel 17: Vertrek vanuit de GL (2013 - november 2017)

	2013 - november 2017	Top 3 (absolute aantallen)
Zelfstandig vertrek	1.007	1. Mongolië (211) 2. Servië (178) 3. Bosnië en Herzegovina (93)
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	1.351	1. Armenië (263) 2. Afghanistan (234) 3. Irak (80)
Gedwongen vertrek	371	1. Armenië (91) 2. Afghanistan (76) 3. Nigeria (33)
Verlening verblijfsvergunning	1.382	1. Afghanistan (253) 2. Irak (152) 2. Onbekend (149)
Totaal	4.111	

Bron: Brouwer, *Family matters*, 37.

In het onderzoek van Brouwer komt ook aan bod waarom de bewoners van de GL niet willen vertrekken. Bovenal speelt voor de bewoners van de GL de toekomst van de kinderen mee en dan in het bijzonder de toegang tot scholing en de hoop op een goede toekomst. Daarnaast noemen bewoners nog andere redenen waarom zij niet vertrekken: de lange duur van het verblijf in Nederland, de onveiligheid in het

¹⁷⁷ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC, *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 161.

¹⁷⁸ Brouwer, *Family matters*.

¹⁷⁹ Brouwer, *Family matters*, 66.

land van herkomst en de hoop op alsnog het krijgen van een verblijfsvergunning.¹⁸⁰ Brouwer noemt dat medewerkers uit de migratieketen stellen dat vreemdelingen niet vertrekken uit de GL, omdat zij hebben ervaren dat medebewoners alsnog een verblijfsvergunning kregen. De hoop van de vreemdelingen is versterkt door pardonregelingen, vooral het Kinderpardon, van de afgelopen jaren.¹⁸¹ Ook in een ander onderzoek is hierop gewezen. De discussie over het kinderpardon zou al ruim van tevoren hebben geleid tot een daling van het aantal vertrekken van gezinnen uit de GL.¹⁸² Overigens hebben niet alleen bewoners van de GL hoop op een verblijfsvergunning. 11% van de vreemdelingen die verbleef in een BBB-locatie kreeg alsnog een verblijfstatus.¹⁸³

3.2.3 Effectiviteit en efficiëntie van de terugkeermaatregelen

In deze paragraaf gaat het om de inzet van terugkeermaatregelen, en dan vooral de effectiviteit van de GL en vreemdelingenbewaring. Duidelijk is dat het aanbieden van onderdak om een humanitaire noodsituatie te voorkomen aan gezinnen met minderjarige kinderen in een GL niet heeft geleid tot veel zelfstandig vertrek. De voornaamste redenen waarom vreemdelingen uit de GL stromen zijn zelfstandig vertrek zonder toezicht en het alsnog verlenen van een verblijfsvergunning. Brouwer liet zien dat het feit dat alsnog veel vreemdelingen een verblijfsvergunning krijgen die woonachtig waren op de GL, de omstandigheid dat toegang tot onderwijs is geborgd totdat het jongste kind 18 jaar is en geruchten over een pardonregeling, beperken de terugkeerbereidheid van bewoners van de GL en de effectiviteit van deze terugkeermaatregel.¹⁸⁴ Ook is de effectiviteit van vreemdelingenbewaring besproken. De literatuur zette twijfels bij de effectiviteit van dit middel op de terugkeerbereidheid van vreemdelingen. De cijfers laten echter een ander beeld zien. De cijfers over vertrek vanuit vreemdelingenbewaring tonen aan dat tussen de 60 en 70% van de vreemdelingen vertrekt nadat zij in bewaring waren geplaatst. Als vertrekmaatregel blijkt dit instrument veel effectiever dan andere maatregelen die de overheid tot haar beschikking heeft.

¹⁸⁰ Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 27.

¹⁸¹ Brouwer, *Family matters*, 51-53.

¹⁸² Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC, *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 66-67.

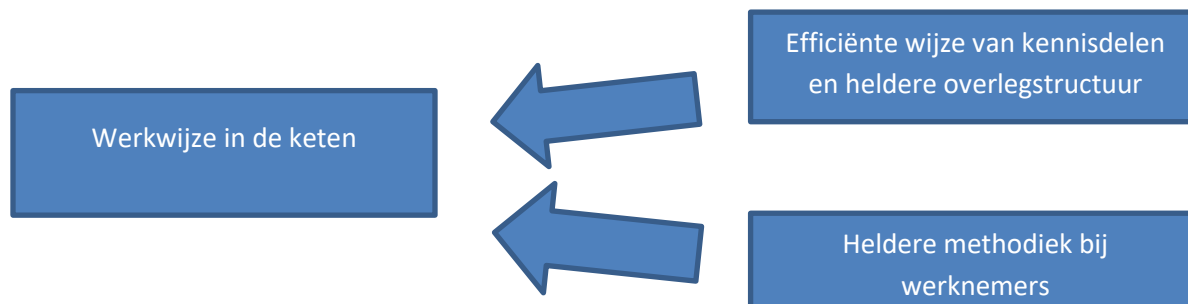
¹⁸³ WODC (uitgevoerd door Pro Facto), *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten*, 71.

¹⁸⁴ Brouwer, *Family matters*, 2 en 51; Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië*, 16.,

3.3 Samenwerking en werkwijze van de migratieketen bij het vertrek van vreemdelingen

3.3.1 Beleid om samenwerking en ingezette methodiek in de migratieketen te verbeteren

Om het (zelfstandig) vertrek van vreemdelingen mogelijk te maken, is in de periode 2011-2017 ingezet om de kwaliteit van het personeel in de migratieketen te verhogen en vond er inzet plaats voor verbetering van samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de diensten, maar ook met het maatschappelijk middenveld. In deze paragraaf komt aan bod hoe deze beleidswens, betere samenwerking verhoging kwaliteit van werken in de keten, vorm heeft gekregen. Het idee is dat intensieve samenwerking tussen alle betrokkenen leidt tot meer vertrek. Er is een gedeeld belang om zoveel mogelijk te voorkomen dat vreemdelingen op straat terechtkomen en te bevorderen dat vreemdelingen die het land dienen te verlaten ook aantoonbaar uit Nederland vertrekken. Een ander doel is dat alle partijen betrokken bij het vertrek van vreemdelingen dezelfde boodschap afgeven. Zo liet de staatssecretaris in 2015 de Kamer weten dat het nodig is samenwerking te zoeken met lokale overheden, zoals gemeenten, en het maatschappelijk middenveld om samen een eenduidige boodschap af te geven aan vreemdelingen die Nederland moeten verlaten.¹⁸⁵



Inzet op verbetering van samenwerking in de migratieketen

Het doel van goede samenwerking in de keten is dat alle betrokken partijen in het vertrekproces beschikken over alle informatie die van belang is bij het vertrek van de vreemdeling. Dit zou ertoe moeten leiden dat de actoren samen komen tot een oplossing voor de vreemdeling. In 2014 is geprobeerd om de digitale uitwisseling van informatie over vreemdelingen te verbeteren via het digitale uitwisselingsstelsel Sigma. Sigma zorgt ervoor dat alle overheidsorganisaties betrokken bij het vertrek

¹⁸⁵ TK 2014-2015, Kamerstuk 29344 nr. 123.

van vreemdelingen zoveel mogelijk *real time* en *online* toegang tot de benodigde informatie hebben.¹⁸⁶ Real-time wil zeggen dat zodra een medewerker de gegevens over een vreemdeling wijzigt, deze direct beschikbaar zijn voor de aangesloten ketenpartners. Hierbij gaat het onder meer of er een *fit to fly* aanwezig is en over de medische situatie van de vreemdeling. Het is wel belangrijk dat in de praktijk alle ketenpartners de benodigde informatie in Sigma goed invullen. Dit is noodzakelijk omdat anders alsnog het gedwongen vertrek van de vreemdeling in gevaar kan komen. Eventueel kan de gebrekkige informatie, bijvoorbeeld over de bagage van de vreemdeling, zelfs tot annulering van de uitzetting leiden.¹⁸⁷ Uitwisseling van informatie tussen de overheid, IOM en ngo's kan overigens ook averechts werken, als dit tot gevolg heeft dat er geen vertrouwelijke gesprekken meer plaatsvinden tussen hulpverlener en vreemdeling uit vrees dat deze informatie ook andere diensten bereikt. Dit is problematisch aangezien de onafhankelijke positie van IOM en ngo's juist de meerwaarde is van deze organisaties om een onafhankelijke rol te hebben bij het vertrek van vreemdelingen.

Naast Sigma is binnen het DG Migratie ingezet op een betere dataverzameling op het gebied van vertrek. Hiervoor zijn twee dashboard ontwikkeld, welke hun weerslag vinden in onder meer de RVK. Het grote voordeel van deze dashboards is dat wijzigingen in vertrekcijfers van bepaalde nationaliteiten direct zichtbaar zijn. Hierdoor is sturing mogelijk vanuit het DG Migratie richting de DT&V. Al is het belangrijk te benadrukken dat de impact van beleid op de terugkeerbeslissing lastig is te meten.

Om de sturing van het vertrekproces vorm te geven zijn drie ketenbrede overlegstructuren ingericht:

- *Lokaal Terugkeeroverleg (LTO)*: Het doel van het LTO is om met alle betrokkenen samen tot zelfstandig, en eventueel gedwongen, vertrek te komen van de vreemdelingen die niet woonachtig zijn op een AZC. Een regievoerder van de DT&V, die ook de voorzitter is van het LTO, een medewerker van AVIM en een medewerker van het COA vormen samen het LTO. Een contactpersoon van de IND is aangewezen in iedere zaak. Het COA is vertegenwoordigd in het LTO, omdat het COA de vreemdeling kent en informatie heeft over zijn gedrag op de opvanglocaties en over de eventuele belemmeringen met betrekking tot zijn gezondheid waar het LTO rekening mee moet houden. De woonbegeleiders van het COA hebben vaak ook inzicht in hoe vreemdelingen invulling willen geven aan toekomst. Ook heeft de medewerker van het COA informatie over de trainingen die de vreemdeling heeft gevolgd en weet hij wanneer de verstrekkingen zijn stopgezet en wanneer de bewoner geen recht meer heeft op onderdak. Als een vreemdeling niet op een COA-locatie verblijft, schuift vertegenwoordiging vanuit de gemeenten aan en een

¹⁸⁶ Tweede Kamer 2015-2016, 19 mei 2016, Voortgang verbetermaatregelen vreemdelingenketen.

¹⁸⁷ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 24.

vertegenwoordiger vanuit het maatschappelijk middenveld.¹⁸⁸ Het LTO bespreekt per dossier het vertrekproces, wisselt informatie uit over het gedrag van de vreemdeling, monitort het vertrekproces en maakt een risicoafweging. Door de verschillende perspectieven van de ketenpartners en de complexe casuïstiek verloopt de onderlinge afstemming in de LTO's niet altijd soepel. Daarom was besloten in 2017 om 'het LTO' nog beter te maken en is gestart met het project Professionalisering LTO's. Soms spelen er in een zaak zo veel bijzonderheden dat de inzet van een Multidisciplinair Team (MDT) nodig is.

- *Regionale Afstemmingsoverleg (RAO)*: Wanneer een LTO niet tot een vertrekstrategie komt in een zaak schakelen zij het RAO in. In het RAO hebben zitting COA, DT&V, AVIM en IND. IOM, Nidos en gemeenten schuiven aan wanneer daartoe aanleiding is. Het RAO informeert zowel het LTO als het Deelberaad Asiel over de voortgang in een specifieke zaak.
- *Deelberaad Asiel (DA)*: Complexe zaken die een landelijke politieke of publicitaire uitstraling hebben of kunnen krijgen, legt het RAO voor aan het DA. Het DA is een van de deelberaden die valt onder het Topberaad van de migratieketen. In het Topberaad komen de diensthoofden uit de migratieketen samen. Belangrijk is een goede samenwerking en verbinding tussen het DA, RAO's en LTO's. Hiervoor wordt in 2018 een ontwikkeltraject opgezet gericht op de professionalisering van de LTO's en de governance. Juist doordat er meer en betere gegevens beschikbaar zijn over het vertrek van vreemdelingen kan het DA beter sturing geven.

Ingezette methodiek om zelfstandig vertrek te bevorderen: Werken in gedwongen kader

In de praktijk blijkt het motiveren van vreemdelingen om zelfstandig te vertrekken "bijzonder moeilijk".¹⁸⁹ Er is sinds 2014 ingezet bij de DT&V om de deskundigheid van de medewerkers van DT&V te professionaliseren, waarbij het goede gesprek met de vreemdeling centraal staat.¹⁹⁰ In het kader van de ambitie van de DT&V om verder te professionaliseren heeft de DT&V zich als doel gesteld om concrete stappen te zetten zodat het vak van regievoerder op een hoog professioneel niveau wordt uitgevoerd. In 2015 is een veldonderzoek gehouden waaruit is gebleken dat de methodiek 'Werken in gedwongen kader, ontwikkeld door de Hogeschool Utrecht, het meest aansluit bij het werk van de DT&V.

De methodiek Wigk is gekozen vanuit de overtuiging dat het specifiek ziet op het motiveren van vreemdelingen die niet in Nederland mogen verblijven. Uitgangspunt van de methodiek is dat professionals die effectief zijn hun afwegingen tijdens hun werk baseren op de vraag welke strategie vermoedelijk het beste bijdraagt aan het doel om de vreemdeling te motiveren zijn gedachten over

¹⁸⁸ TK, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436, Uit: Bijlage bij kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid' Terugkeer in het vreemdelingenbeleid. Nadere uitwerking van de maatregelen.

Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235.pdf>

¹⁸⁹ Regioplan (in opdracht van het WODC), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*, 1.

¹⁹⁰ De Correspondent, 'De Dienst Terugkeer & Vertrek reageert op mijn stukken' (9/4/2014).

<https://decorrespondent.nl/1004/de-dienst-terugkeer-vertrek-reageert-op-mijn-stukken/74624308-f12a8670>

vertrek uit Nederland te veranderen. Het gaat er om zowel moreel juist als correct te handelen. Veel vormen van begeleiding vooronderstellen motivatie van de cliënt en formuleren dat soms zelfs als voorwaarde: de cliënt moet gemotiveerd zijn om aan zijn problemen te werken. Deze vooronderstelling gaat niet op voor cliënten bij wie de bemoeienis van de professional is opgelegd, zoals bij regievoerders van de DT&V. Zij komen vooral omdat ze moeten komen. Dit gedwongen kader stelt bijzondere eisen aan professionals en vooral aan hun vermogen om cliënten te motiveren. Motiveren tot actieve deelname aan het terugkeertraject, motiveren om te blijven komen, motiveren tot gedragsverandering, bijvoorbeeld door een positief toekomstbeeld te ontwikkelen. Het gedwongen kader is hierbij zowel hulpmiddel als complicatie. Een hulpmiddel omdat het contact mogelijk maakt met cliënten die uit eigen beweging geen begeleiding zouden hebben gezocht terwijl ze die goed kunnen gebruiken. Een complicatie, omdat er niet van kan worden uitgegaan dat de cliënt zelf een probleem ervaart of meteen bereid is om de problemen die hij wel ervaart ter sprake te brengen, laat staan er aan te werken.

Twee hoofdtrainers begeleiden sinds 2015 binnen de DT&V het implementatieproces. Daarnaast zijn 22 interne trainers opgeleid, die in hun eigen afdelingen hun collega (senior) regievoerders hebben getraind in het werken volgens de uitgangspunten van Wigk. In 2016 en 2017 zijn alle regievoerders en senior regievoerders door deze trainers getraind. Daarmee is de basis uitgevoerd. Dit betekent echter nog niet dat de methodiek in de DT&V is geïntegreerd. Om Wigk in 'het DNA' van de organisatie te verankeren wordt de methodiek belegd in de lijn van de organisatie zodat de verdere verdieping wordt geborgd in bestaande verantwoordelijkheden en processen. De rol van het management en de clusters personeel en opleidingen zijn hierbij van belang. De ontwikkeling en het functioneren van de medewerker is onderwerp van gesprek tussen de leidinggevende en de medewerker. Om kennis van medewerkers verder uit te breiden worden bestaande trainingen aangepast en nieuwe trainingen ontwikkeld.

Ook bij de KMar is geïnvesteerd in de opleiding en training van het personeel, waarbij in het bijzonder de communicatie met de vreemdeling een speerpunt is. Hierbij gaat het ook om humaan diplomatiek, professioneel en de-escalerend handelen van de KMar-medewerkers.

3.3.2 Onderzoek naar de samenwerking en de ingezette methodiek in de migratieketen

Er zijn nauwelijks studies beschikbaar over de werkwijze van de migratieketen en de impact hiervan op de terugkeerbeslissing en over de effectiviteit van de overlegstructuur LTO, RAO en DA. De Inspectie JenV concludeert in 2015 dat in de praktijk geen sprake is van uniformiteit in de bezetting van de LTO's, omdat er noodzaak is voor maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met lokale vraagstukken en

onderling opgebouwde relaties. De Inspectie VenJ beoordeelt de werkwijze van de LTO's als "robuust".¹⁹¹ De LTO's zijn volgens de Inspectie een stabiele overlegvorm, waarin betrokken actoren de belangen die spelen in de zaak van een vreemdeling afwegen. Belangrijk voor het succes van een LTO zijn de frequentie van samenkomsten en korte lijnen tussen de deelnemers van de LTO. Dit onderzoek laat zien dat de deelnemende partijen aan een LTO de informatie terugkoppelen in de eigen organisatie.

Onderzoek bevestigt dat het cruciaal is dat alle betrokken actoren in het vertrekproces tijdig informatie uitwisselen.¹⁹² De Inspectie JenV noemt in een recent rapport dat informatie-uitwisseling in de migratieketen tijdens het vertrekproces cruciaal is. Een belangrijk punt van advies is het delen van informatie over de medische situatie van de vreemdeling, zijn of haar persoonlijke eigendommen (die zij mee nemen), het gedrag van de vreemdeling en eventuele fysieke kenmerken.¹⁹³ De Inspectie concludeert dat in het huidige systeem (Sigma) er in liefst 66% van de gevallen sprake is van enig gebrek in de informatie-uitwisseling tussen de diensten. Een gebrek aan informatie-uitwisseling kan het vertrek in de weg staan. Uit recent onderzoek blijkt dat er steeds meer aandacht is voor dossieropbouw en informatie-uitwisseling tussen alle ketenpartners. Door al op het moment dat asielzoekers zich aanmelden informatie te delen, slaagt de migratieketen erin om de juiste informatie op het juiste moment beschikbaar te hebben.¹⁹⁴

Het werken met Wigk is nog niet geëvalueerd, wel zijn er enkele ervaringen bekend. Een regievoerder merkte op: "Je verbreedt je blik door op een andere manier het dossier te bestuderen. Hierdoor ga je ook andere vragen stellen, word je creatiever in het bedenken van oplossingen, samen met de betrokken vreemdeling."¹⁹⁵ Een andere medewerker merkt op in een interview in 2016 over de werking van deze methodiek dat: "Ik sluit niet uit dat de methodiek op een gegeven moment zichtbaar wordt in de vertrekijfers, maar dat [vertrek] heeft ook met een hele hoop andere factoren te maken".¹⁹⁶ Een onderzoek uit 2015 dat de nieuwe DT&V-methodiek een basis kan bieden voor het bereiken van gedragsverandering.¹⁹⁷ In 2019 zal een studie verschijnen van het EMN die inzicht moet geven in hoe in de verschillende Lidstaten medewerkers van migratieketens omgaan met vreemdelingen die moeten vertrekken. Het EMN concludeert al wel in 2018 na een landenvergelijkend onderzoek dat

¹⁹¹ Inspectie VenJ, *Monitor Vreemdelingenketen II*, 13 en 48.

¹⁹² Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië*, 51-57.

¹⁹³ In 45% ontbrak er informatie over persoonlijke eigendommen, in 17% ontbrak er informatie over fysieke kenmerken en in 12% ontbrak informatie over de medische situatie van de vreemdeling. Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 25.

¹⁹⁴ DSP (in opdracht van WODC), *Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen*, 72.

¹⁹⁵ Vreemdelingenvisie 5 (2018). Zie: <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2018/05/leg-mij-uit>

¹⁹⁶ Vreemdelingenvisie 7 (2016) zie: <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/07/werken-in-gedwongen-kader>

¹⁹⁷ Regioplan (in opdracht van het WODC), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*, 69.

specifieke training van medewerkers om een speciale manier van werken te gebruiken bij vreemdelingen effect sorteert bij het voeren van een effectief beleid.¹⁹⁸ Intensieve benadering, en maatwerk in het vertrekproces, van vreemdelingen kan leiden tot meer vertrek, aldus het EMN.

3.3.3 Effectiviteit en efficiëntie van de werkwijze van actoren werkzaam in de migratieketen

Het onderzoek van de Inspectie uit 2018 liet zien dat de wanneer er onvoldoende informatie-uitwisseling plaatsvindt in de keten, bijvoorbeeld over de medische situatie van de vreemdeling en de persoonlijke eigenschappen van de vreemdeling, dit het vertrek van de vreemdeling in de weg staat. Belangrijk is dat in deze periode dat dataverzameling over het vertrekproces aanzienlijk is verbeterd. Daardoor is betere sturing mogelijk. Dit onderzoek bevestigt dat LTO's en RAO's een meerwaarde, en eigenlijk echt noodzakelijk zijn, hebben voor het vertrekproces doordat alle partijen op een constructieve manier samenwerken en informatie uitwisselen.¹⁹⁹ Tijdens deze overleggen komen individuele zaken aan bod. Deze manier van werken is volgens betrokkenen efficiënt omdat alle actoren aan tafel zitten. Onbekend is echter of het doelmatig, effectief is, omdat niet bekend is in hoeveel gevallen dit heeft geleid tot vertrek. Of hierdoor de effectiviteit en de efficiëntie van het vertrekproces is vergroot, is daarom niet te zeggen. Hierover bestaan geen cijfers. De Inspectie concludeert dat de DT&V succesvol het contact zoekt met andere organisaties betrokken bij het vertrekproces in lokale overleggen, waarbij de stand van zaken van individuele vreemdelingen aan bod komt.²⁰⁰ Deze ontwikkelingen ervaren betrokken partijen, aldus de Inspectie, als positief. Hierbij hoort ook dat vreemdelingen concrete en eenduidige informatie ontvangen van alle betrokken actoren en van betrokken burgers, bijvoorbeeld over de situatie in het land van herkomst.

Uit dit onderzoek van de Inspectie JenV naar gedwongen vertrek blijkt dat in deze periode de manier van informatie-uitwisseling is verbeterd na de introductie van Sigma, al blijft de uitwisseling van informatie tussen betrokken partijen een aandachtspunt. Genoemd is dat in een aantal gevallen het niet doorgaan van het vertrek van de vreemdeling te wijten is aan gebrekkige informatiedeling, vooral wanneer het gaat over de medische situatie van de vreemdeling en zijn of haar persoonlijke bezittingen.²⁰¹ De Inspectie maakt daarnaast duidelijk dat in de samenwerking in de migratieketen over het algemeen goed verloopt en dat de lijnen kort zijn.²⁰² In het al aangehaalde klantervaringsonderzoek

¹⁹⁸ EMN (2018). *The effectiveness of return in EU Member States*. Inform: see: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform_return_study_final_en.pdf

¹⁹⁹ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 6 en 23.

²⁰⁰ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 23.

²⁰¹ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 3 en 5.

²⁰² Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 21.

uit 2017 is aan medewerkers van de IND, COA en DT&V gevraagd of zij vinden dat cruciale informatie tussen ketenpartners wordt gedeeld. 30% was het hiermee (helemaal) eens, terwijl 19% het (helemaal) oneens was (de rest antwoordde “neutraal” of “weet niet”).²⁰³

Zoals was genoemd, is in deze periode geprobeerd om de manier waarop de medewerkers van de migratieketen vreemdelingen bejegenen te verbeteren. Medewerkers van de DT&V zijn enthousiast over de nieuwe methodiek Wigk. Deze methodiek biedt regievoerders verschillende handelingsopties tijdens hun contacten met vreemdelingen. Het aantonen van een causaal verband tussen de inzet van deze methodiek en het vertrek van vreemdelingen is moeilijk. Het bereiken van meer zelfstandig vertrek is ook niet het primaire doel van Wigk. Deze paragraaf liet goed zien dat vreemdelingen eerder bereid zijn mee te werken aan vertrek, wanneer zij het idee hebben dat zij een eerlijke behandeling kregen.

3.4 Europese subsidies om vertrek van vreemdelingen uit Nederland te bevorderen

3.4.1 Europese subsidies om vertrek van vreemdelingen vanuit Nederland te bevorderen

De Europese Commissie financiert meerdere terugkeerprojecten voor vluchtelingen, afgewezen asielzoekers en andere migranten. Het beheer van deze fondsen ligt bij de individuele Lidstaten. Het Terugkeerfonds, dat werd opgericht voor de periode 2008-2013, had tot doel bijdragen aan de geïntegreerde organisatie van het terugkeerproces door de lidstaten, het versterken van de samenwerking tussen de lidstaten, en het bevorderen van een efficiënte en uniforme toepassing van gemeenschappelijke normen op het gebied van terugkeer.

Voor het zelfstandig vertrek van vreemdelingen zijn vooral subsidies verstrekt vanuit ETF en AMIF van belang. Projectvoorstellen moeten zich richten op vreemdelingen en op herkomstlanden. Het doel van het project moet zijn de vreemdeling uit een hopeloze situatie halen en een kans bieden in het land van herkomst. In een projectvoorstel moet de nadruk liggen op duurzame herintegratie en een daadwerkelijke overname door de herkomst- en transitlanden. Vanuit AMIF zijn er in de periode 2014 - 2017 twee oproepen geweest voor de Lidstaten voor voorstellen. In de eerste ronde zijn in Nederland 8 projecten gefinancierd die gericht zijn op vertrek met een toegekend bedrag van ruim € 16 miljoen.²⁰⁴ Van deze 8 succesvolle projecten zijn er 2 afkomstig van de DT&V, 2 van VWN, 1 van IOM, 1 van New Dutch Connection en 1 van de Stichting WereldWijd.

²⁰³ Kantar Public=, *Pilotonderzoek klantervaring Kleine Keten*, 29.

²⁰⁴ De deadline voor het indienen van voorstellen in de tweede ronde was op het moment van de evaluatie nog niet afgerond, zie Baker Tilly Berk & ERAC, *Tussentijds evaluatieverslag AMIF*.

Interessant is dat voor dit onderzoek een interventielogica is opgesteld, waarin de werkzame onderdelen van vertrekprojecten zijn geduid. Een element is dat het voor de vreemdeling duidelijk moet zijn wat de voordelen zijn van zelfstandig vertrek.²⁰⁵ Dit sluit goed aan bij de hierboven geïntroduceerde werkwijze Wigk van de DT&V. De nadruk in een voorstel moet liggen op een verbetering van de leefomstandigheden van de vreemdeling na immigratie. Ook waren potentiële middelen opgesomd: het opleiden van medewerkers betrokken in het terugkeerproces, het verschaffen van juridische bijstand en taalondersteuning aan vreemdelingen en het bieden van steun na aankomst in het herkomstland.

Een voorbeeld van een gefinancierd programma in het kader van AMIF betreft het programma “Met opgeheven hoofd” van VWN. Met dit project draagt VWN zorg voor een goede voorbereiding van cliënten op zelfstandig vertrek naar het land van herkomst. Tevens is de cliënten kwalitatief goede en duurzame herintegratie ondersteuning geboden in de landen van herkomst. Hierdoor kunnen zij met opgeheven hoofd een nieuw bestaan opbouwen. Onduidelijk is wel in hoeverre dit project, en de andere 7 gefinancierde projecten, hebben bijgedragen aan zelfstandig vertrek.²⁰⁶

3.4.2 Effectiviteit en efficiëntie van de inzet van Europese fondsen

In de tussentijdse evaluatie van AMIF is gekeken naar de effectiviteit en efficiëntie van de projecten die vanuit AMIF zijn gefinancierd. Het blijkt niet mogelijk om een eenduidig beeld te geven van de effectiviteit en efficiëntie van de acht gefinancierde projecten. Ook zijn, zoals we al eerder zag, veel factoren van invloed op de terugkeerbeslissing. De acht projecten mochten overigens zelf wel de effectiviteit van hun projecten beoordelen. Deze evaluatie was opvallend positief. Op de vraag welke vooruitgang is geboekt bij de ondersteuning van de begeleidende maatregelen op het gebied van terugkeerprocedures, gaven zij hun projecten zelf gemiddeld het cijfer 9,5.²⁰⁷

Bekend is tot hoeveel vertrek de programma's hebben geleid. In de periode 2014-2016 betrof dit 163 vreemdelingen (zelfstandig vertrek) en 381 vreemdelingen (gedwongen vertrek). Dit totaal ligt nog behoorlijk onder de doelstelling van 1.172.²⁰⁸ Meer recente cijfers over het effect van deze programma's zijn nog niet bekend. Een verklaring is dat de programma's nog doorlopen. Over de effectiviteit en de efficiëntie van deze programma's valt moeilijk wat te zeggen. Niet valt te zeggen, als de financiële op een manier waren ingezet, of deze vreemdelingen dan ook waren vertrokken en dus of de inzet van deze fondsen tot meer vertrek hebben geleid.

²⁰⁵ Interventie logica AMIF ISF gezien op 16 oktober op:

<https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/documenten/publicaties/2018/01/23/interventie-logica-amif-isf>

²⁰⁶ Baker Tilly Berk & ERAC, *Tussentijds evaluatieverslag AMIF*, 27.

²⁰⁷ Baker Tilly Berk & ERAC, *Tussentijds evaluatieverslag AMIF*, 25.

²⁰⁸ Baker Tilly Berk & ERAC, *Tussentijds evaluatieverslag AMIF*, 26.

Op het niveau van individuele projecten toont de evaluatie dat de beschikbaarheid van AMIF-financiering een grote rol speelt als het gaat om de vraag of activiteiten wel of niet worden uitgevoerd. Dit geldt vooral voor ngo's. De respondenten in de evaluatie geven aan dat zonder AMIF-financiering de projecten niet of niet op dezelfde wijze zouden zijn uitgevoerd.²⁰⁹ Hierbij kan gedacht worden aan een versnelling van het project of een grotere opzet van het project.

3.5 Conclusie: De inzet van beleidsmaatregel in Nederland om zelfstandig vertrek te bevorderen

Dit hoofdstuk heeft zowel de beleidsmaatregelen geïntroduceerd die zijn ingezet in de periode om het zelfstandig vertrek van vreemdelingen te bevorderen, als de inzet van terugkeermaatregelen die gedwongen vertrek mogelijk maken. In tabel 16 is opgesomd welke maatregelen in de periode 2011-2017 bestonden, wie er verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beleidsmaatregel en of er iets is te concluderen over de effectiviteit van de maatregel. Belangrijk is om aan te geven dat er veel factoren van invloed zijn op de terugkeerbereidheid van een vreemdeling. Figuur 7 geeft inzicht in alle factoren die in meer of mindere mate een rol kunnen. Bovenal van belang is dat vertrek maatwerk is. De doorlichting laat zien dat de terugkeerbeslissing van een individu of per nationaliteit verschilt. Duidelijk is dat er niet een maatregel bestaat die het vertrek kan laten toenemen.

Tabel 18: Maatregelen om vertrek te bevorderen

Beleidsmaatregel	Wie voert de maatregel uit	Hoe effectief is de maatregel
Het geven van informatie over (zelfstandig) vertrek	DT&V, COA, IND, ngo's en igo's (zoals IOM). DT&C financiert ngo's en igo's	Hierover is niet veel bekend. Duidelijk is wel dat de inzet van native counselors ervoor dat vreemdelingen effectiever zijn benaderd.
Het bieden van terugkeerondersteuning	IOM (in opdracht van DV&V) en andere ngo's (vaak ook na ondersteuning vanuit DT&V/BZ of EC)	Effectiviteit is niet aangetoond. De doorlichting laat zien dat deze maatregel van invloed is, wanneer de vreemdeling reeds nadenkt over vertrek. Of het een pull factor is om te komen, is niet te zeggen.
Inzet op activering van vreemdelingen	DT&V en COA	Activering van vreemdelingen in de GL is geëvalueerd. Vreemdelingen ervaren activering als positief, maar geen aantoonbaar effect op vertrek
Uitsluiten van voorzieningen van vreemdelingen	Rijksoverheid	Mogelijk werkt dit averechts. Het bieden van onderdak door gemeentes (de BBB-opvang) zou een noodzakelijk voorwaarde zijn voor vreemdelingen om na te kunnen denken over de toekomst.
Meer cijfers beschikbaar maken over vertrek van vreemdelingen	DT&V en de directie Regie Migratieketen.	Sturing is beter mogelijk, vooral wijzigingen in het vertrek optreden
Inzet op terugkeermaatregelen	DT&V, KMar, IND en AVIM	Vertrek vanuit GL en VBL blijft vertrek achter.

²⁰⁹ Baker Tilly Berk & ERAC, *Tussentijds evaluatieverslag AMIF*, 61-62

		Hierover zijn redenen. Doorlichting toont dat in 2017 vanuit bewaring de meeste vreemdelingen zijn vertrokken.
Het opzetten van een nieuwe structuur: LTO, RAO en DA	DT&V, COA, IND, en indien nodig ook IOM, gemeenten en maatschappelijk middenveld	Positieve signalen. Onduidelijk of dit heeft geleid tot meer zelfstandig vertrek.
Betere gegevensuitwisseling in de vertrekketen via Sigma	Alle ketenpartners	Positief effect op de effectiviteit van het vertrekproces.

Hoofdstuk 4. Maatregelen gericht op het verbeteren van relatie met herkomstlanden

Terugkeer van vreemdelingen naar hun herkomstlanden is vaak extra complex doordat zij geen identiteits- en reisdocumenten hebben en daardoor geen toegang tot hun herkomstland hebben. Nederland heeft de afgelopen jaren een actief beleid gevoerd om de medewerking van herkomstlanden aan de terug- en overname van hun onderdanen te verbeteren. Door langdurige inzet op relatieverbetering, waarbij aandacht moet zijn voor de specifieke situatie in het herkomstland, kan de relatie met het herkomstland verbeteren. In het regeerakkoord van Rutte II is dit bevestigd. Hierin is opgenomen dat Nederland druk moet uitoefenen op landen om hun onderdanen terug te nemen. De samenwerking met herkomstlanden is vooral nodig bij gedwongen terugkeer. Daarnaast is er ook belang voor herkomst- en transitlanden om mee te werken aan terugkeer van hun onderdanen.

4.1 Verbetering relatie met herkomstlanden vanuit Nederland

4.1.1 Beleid gevoerd om de relatie met herkomstlanden te verbeteren

De Nederlandse overheid heeft te maken met landen die niet of onvoldoende meewerken aan de gedwongen terugkeer van hun eigen onderdanen. Gebrekkige medewerking van herkomstlanden aan gedwongen vertrek zorgt voor minder vertrek en een minder effectief terugkeerbeleid. Er zijn verschillende instrumenten ingezet om de contacten te verbeteren met herkomstlanden en ervoor te zorgen dat de bereidheid tot terugname van hun landgenoten toeneemt. Zo Het gehele pallet aan maatregelen is ook wel de Strategische Landenbenadering Migratie (SLM) genoemd. SLM is ontwikkeld om de medewerking te verbeteren van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer van hun onderdanen die niet of niet langer in Nederland mogen blijven.²¹⁰ De theorie die behoort bij de inzet van SLM is dat de samenwerking met landen van herkomst bij de terugname van hun landgenoten is te verbeteren door vertrek te benaderen als integraal onderdeel van de bredere bilaterale betrekkingen en door inzet van prikkels, bijvoorbeeld koppeling van medewerking aan terugkeer aan visumvrijstelling of (verhoging) van ontwikkelingssamenwerking. De redenen waarom herkomstlanden niet meewerken aan terug- en overname van hun landgenoten blijven hier buiten beschouwing. Deze doorlichting richt zich specifiek op de beleidsmaatregelen die Nederland heeft genomen.

²¹⁰ TK 2013/2014, 30 573, 124 (25/2/2014).

Het bredere doel van de SLM is als volgt gedefinieerd “ het aangaan van een duurzamere relatie met belangrijke landen van herkomst om migratie zowel aan de instroom- als aan de uitstroomzijde beter te kunnen beheren”.²¹¹ Dit doel is in deze Kamerbrief als volgt onderbouwd: “de ervaring van andere Europese landen leert dat het aangaan van een duurzame relatie het gesprek en afspraken over terugkeer vergemakkelijkt”. Wat precies een duurzame relatie is, is niet gedefinieerd. Een van de onderdelen van SLM is dat andere Nederlandse ministeries actief in herkomstlanden van asielzoekers de problemen die spelen bij de terugkeer van hun onderdanen naar voren brengen in hun contacten met overheden van die landen. Het doel is dus om de vertrekproblematiek in te bedden in de bredere bilaterale relaties met herkomstlanden. JenV en BZ voeren samen de regie. Een ander onderdeel van SLM is dat het niet meewerken aan terugkeer van de eigen onderdanen gevolgen heeft voor de samenwerking. Een voorbeeld is de inzet van conditionaliteit, het stellen van voorwaarden, in Ghana. In 2012 is eenmalig gekort op het ontwikkelingssamenwerkingsbudget bestemd voor dit land. Uit onderzoek blijkt dat het opleggen van deze korting niet het gewenste effect had doordat terugkeer van Ghanezen niet soepeler verliep. Respondenten gaven daarnaast aan dat zij bevreesd waren voor een verslechtering van de relatie met Ghana.²¹²

Naast de inzet van prikkels (zowel de inzet van positieve, als van negatieve prikkels) bestaat SLM verder uit het aangaan van MoU's met herkomstlanden, het sluiten van T&O's en het verbeteren van de relatie met overheden van herkomstlanden door bijvoorbeeld te investeren in die landen en het afleggen van werkbezoeken. Een T&O is een internationale overeenkomst met als doel de terug- en overname van vreemdelingen die geen (of niet langer) rechtmatig verblijf hebben op het grondgebied van het bestemmingsland. Nederland heeft in Benelux- en in EU-verband met diverse herkomstlanden T&O's afgesloten. Wanneer echter de EU T&O onderhandelingen start met een derde land worden alle bilaterale T&O onderhandelingen met dit land opgeschort om het EU onderhandelingsproces niet te ondermijnen. Wanneer de EU geen plannen heeft tot het sluiten van een T&O mag Nederland dat in Benelux-verband doen. Ook is het streven dat in ieder bilateraal verdrag dat Nederland afsluit met een herkomstland een T&O clause is opgenomen en uiteindelijk uitmondt in concrete terugkeerafspraken.

Nederland sluit ook MoU's af met herkomstlanden. Een MoU is een document waarin de betrokken partijen de intentie vastleggen om gezamenlijk een actie te ondernemen (in dit geval kan het bijvoorbeeld gaan om het bieden van steun aan de immigratiediensten van een herkomstland in ruil

²¹¹ TK 2010/2011, 19 637, nr. 1436, Uit: Bijlage bij kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid' Terugkeer in het vreemdelingenbeleid. Nadere uitwerking van de maatregelen.

Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235.pdf>

²¹² ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 49-50.

voor opname van landgenoten). De naleving van de afspraken die in een MoU zijn vastgelegd kan niet juridisch worden afgedwongen. Nauwe samenwerking met ambassades van herkomstlanden van vreemdelingen hoort ook bij SLM. De DT&V onderhoudt diplomatieke contacten met ruim 170 verschillende landen voor het verkrijgen van reisdocumenten. Zo gaan medewerkers van de DT&V regelmatig langs bij vertegenwoordigers van de herkomstlanden.²¹³

Sinds juli 2015 kan de DT&V al tijdens behandeling van het beroep van het asielverzoek een verzoek om een (vervangend) reisdocument bij de autoriteiten van het herkomstland indienen. Na invoering van deze maatregel kan de DT&V al eerder beginnen met de voorbereidingen voor het vertrek van de vreemdeling. Dit betekent uiteraard niet dat de DT&V de terugkeer van een vreemdeling die nog in de procedure zit al in gang mag zetten.

4.1.2 Studies over de SLM

De Inspectie JenV bevestigt dat een belangrijk knelpunt van gedwongen vertrek is dat een aantal herkomstlanden niet meewerkt aan de afgifte van reisdocumenten.²¹⁴ Sommige landen zijn echter minder bereid om hun onderdanen of onderdanen van derde landen terug toe te laten, en leggen vaak complexe administratieve procedures op om aan de nodige documenten te verkrijgen. In dergelijke situaties is het nuttig om te onderhandelen over T&O's met herkomstlanden, aldus de Inspectie.

De ACVZ laat zien dat door te investeren in de relatie met herkomstlanden, door bijvoorbeeld te investeren in capaciteitsopbouw, er verbetering kan optreden in de relatie met herkomstlanden.²¹⁵ Belangrijk is ook dat de ACVZ concludeert in haar evaluatie van de SLM dat er "ernstige vraagtekens" zijn te zetten of de relatie met landen van herkomst zijn te veranderen door de inzet van positieve en/of negatieve prikkels.²¹⁶ De ACVZ komt tot deze conclusie op basis van een evaluatie van de beschikbare literatuur. Een van deze studies is van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). De IOB toont dat donorlanden slechts beperkte invloed hebben op goed bestuur en dat het opschorten van begrotingssteun zelden leidt tot de gewenste verandering.²¹⁷ Er zijn dus vraagtekens te zetten bij de aanpak van conditionaliteit. Een studie van de WRR bevestigt dit en geeft aan dat het terugtrekken van hulp geen goed werkbaar sanctioneringsinstrument is.²¹⁸

²¹³ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 32.

²¹⁴ Inspectie JenV, *Gedwongen vertrek in beeld*, 7.

²¹⁵ ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 101.

²¹⁶ ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 27.

²¹⁷ IOB, *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden*, 149.

²¹⁸ WRR, *Minder pretentie, meer ambitie*, 149-150.

In een Nijmeegse studie komen ervaringen van ambtenaren over de werking van de SLM naar voren. Medewerkers van de DT&V noemen dat de SLM een lange adem vereist. Zo zijn volgens hen met een aantal landen meetbare resultaten bereikt, dit zijn dan wel vaak landen waar we iets te bieden voor hebben, maar voor een land als Irak is dat niet zo, omdat “Nederland met dat land een relatie heeft waarin het meer te vragen dan te bieden heeft”.²¹⁹ Het belang van de SLM zit volgens de DT&V niet alleen in het aantal vertrekkers, maar ook in de aandacht die het onderwerp krijgt in de betrekkingen met herkomstlanden. Een medewerker merkt op: “Wat ik een belangrijk criterium vind, is dat terugkeer een genormaliseerd onderdeel is geworden van de betrekkingen die Nederland heeft”. Gemeten aan dit criterium was SLM effectief. Zo krijgen bewindslieden van andere departementen die naar het buitenland gaan of een buitenlandse delegatie ontvangen tegenwoordig standaard het verzoek mee om het onderwerp terugkeer in de gesprekken op te brengen.

Het koppelen van dossiers om herkomstlanden te bewegen om hun onderdanen terug te nemen, is tot nu toe vrijwel alleen ingezet door de ministeries van BZ en JenV. De ACVZ concludeert dat bij andere ministeries de eigen beleidsprioriteiten prevaleren en dat economische belangen prevaleren boven terugkeer.²²⁰ De ACVZ concludeert verder dat als er al een afweging plaatsvindt tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen deze vaak in het nadeel uitvalt van terugkeer. Doordat buiten JenV en BZ nog geen andere departementen actief het thema terugkeer van landgenoten opwerpen, is het beleid niet effectief te noemen, stelt de ACVZ.²²¹ Een belangrijke constatering is dat het maken van een koppeling binnen het migratiedomein het meest effectief is.²²² Ook bij het afsluiten van T&O's is er vaak een eenzijdig belang: het belang ligt vooral bij de Lidstaat en niet zo zeer bij het herkomstland.

De ACVZ laat in een overzicht zien hoe de onderhandelingen tussen twaalf herkomstlanden en Nederland zijn verlopen en of het doel – het vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid door verbetering van de medewerking van de overheden herkomstlanden – is bereikt. Van de twaalf landen is dit doel in zes gevallen bereikt.²²³

4.1.3 Effectiviteit en efficiëntie van de SLM

In de periode 2011-2017 is op verschillende manieren geprobeerd om de relatie met herkomstlanden te verbeteren. De ontwikkeling van SLM heeft tot doel de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten doordat is ingezet op een verbeterde samenwerking met herkomstlanden. De literatuur maakt duidelijk

²¹⁹ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 167-168.

²²⁰ ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 97 en 100.

²²¹ ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 101.

²²² ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 12.

²²³ ACVZ, *De Strategische landenbenadering migratie*, 60.

dat een vaststaande causale relatie, dus inzet op een betere relatie met herkomstland leidt tot meer terugkeer, met het gevoerde beleid niet met zekerheid is vast te stellen.²²⁴ Of conditionaliteit kan leiden tot meer effectief en efficiënt beleid is ook niet vast te stellen. Uit onderzoek blijkt dat voor enkele herkomstlanden de inzet van SLM mogelijk wel effect had, maar de ‘terugkeerrelatie’ met de grootste herkomstlanden desondanks moeizaam blijft.²²⁵

Een ander onderdeel van SLM is dat een integrale benadering nodig is door het koppelen van verschillende beleidsdossiers aan migratie. Dit blijkt nog niet effectief. De ACVZ concludeert dat slechts twee ministeries dit stelselmatig doen en dat andere ministeries het belang van terugkeer niet vanzelfsprekend meenemen. Daarnaast blijkt dat in de belangenafweging minder belang door andere partijen is toegekend aan terugkeer dan aan economische belangen. Hierin is verbetering mogelijk, aldus de ACVZ.²²⁶ De ACVZ komt nog met andere suggesties, zoals het koppelen van beleidsdossiers binnen het migratiedomein: laat meer kennismigranten en studenten toe uit een bepaald herkomstland, in ruil voor medewerking aan terugkeer.²²⁷

4.2 Inbedding van terugkeerbeleid in het bredere EU-buitenlands beleid

4.2.1 Europees beleid om herkomstlanden te bewegen hun onderdanen op te nemen

In 2011 rapporteerde de Minister aan de Kamer dat zwaardere inzet nodig is op Europese samenwerking in de samenwerking met herkomstlanden. De EU kan als geheel ook meer gewicht in de schaal leggen dan Nederland alleen.²²⁸ Voor herkomstlanden maakt het meer indruk als de roep om samenwerking tot terugkeer vanuit Europa komt, als vanuit Nederland, zeker wanneer het de samenwerking betreft met grotere landen als China, India en Pakistan.²²⁹ Nederland maakt zich ook binnen de EU sterk voor een politieke afweging op Europees niveau tussen terugkeerbeleid en andere belangen. Veel van de opgesomde maatregelen in de SLM, zoals conditionaliteit, worden opgepakt samen met andere Europese Lidstaten. De constatering dat een integrale aanpak nodig is van het vertrek van vreemdelingen vanuit de EU is meermaals publiekelijk geuit. Zo zou in 2017 slechts 36% van de vreemdelingen die Europa moest verlaten daadwerkelijk is vertrokken.²³⁰ Vanuit de EU zijn “all

²²⁴ ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 21.

²²⁵ Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van het WODC), *Evaluatie van de herziene asielpprocedure*, 66.

²²⁶ ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 102.

²²⁷ ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, 46.

²²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436, Uit: Bijlage bij kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid'. Nadere uitwerking van de maatregelen. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235.pdf>

²²⁹ ACVZ, *De Strategische landenbenadering migratie*, 69.

²³⁰ EC, State of the Union 2018, A stronger and more effective European return policy. Zie: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_en.pdf

incentives and leverages available at national and EU level” ingezet om de samenwerking met herkomstlanden te verbeteren om zodoende herkomstlanden ertoe te bewegen hun onderdanen terug te nemen.

Daarbij is Nederland gehouden aan T&O's die de EU sluit. Nadat een Europese T&O is afgesloten, moeten alle Lidstaten nog een uitvoeringsprotocol met het herkomstland afsluiten, waarin zij nadere afspraken over terugkeer en overname vastleggen. Naast T&O's zijn ook terugkeerafspraken opgenomen in verdragen die de EU afsluit met herkomstlanden. Een voorbeeld hiervan is het Verdrag van Cotonou uit 2000 (tussen de EU en landen ten zuiden van de Sahara, Caribisch gebied en de Stille Oceaan). Overigens is in dit verdrag geen sanctie opgenomen voor het niet meewerken aan het terugnemen van de eigen onderdanen, er is slechts opgenomen dat de landen een inspanningsverplichting moeten doen. Deze passage vormt de basis voor latere onderhandelingen over het afsluiten van T&O met individuele staten. Het verdrag van Cotonou is in 2020 aan vervanging toe.²³¹

Sinds 2005 maakt terugkeer onderdeel uit van het bredere Europese emigratiebeleid. In het kader van de *Global Approach to Migration (GAM)* voert de EU gesprekken met diverse regio's en landen. Het idee is dat vanuit de EU met de belangrijkste herkomstregio's en landen gesprekken worden gevoerd waarbij ook terugkeer aan de orde komt. In de GAM gaat het vooral om de praktische samenwerking met herkomstlanden, het bestrijden van illegale migratie en bevorderen van terugkeer. Er zijn verschillende migratiedialogen gaande met landen in de oostelijke regio, met landen in de zuidelijke regio en met individuele landen: het Praag-, Boedapest-, Rabat- en Khartoem proces. In deze dialogen gaat het onder meer om capaciteitsopbouw in herkomstlanden, herintegratie en opvang in de regio. De meest verregaande samenwerking tussen de EU en herkomstlanden betreffen mobiliteitspartnerschappen, waarin onder meer circulaire migratie is opgenomen.

Een belangrijk onderdeel is ook de inzet op verbeterde samenwerking tussen Lidstaten en uitwisseling van informatie tussen Lidstaten. Hierop zet Nederland al geruime tijd in. Zo kwam tijdens het Nederlands voorzitterschap de *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG)* tot stand, waarbij hooggeplaatste ambtenaren onder meer ontwikkelingen op het gebied van terugkeer bespreken.

Afgelopen jaren is vanuit Europa ook ingezet op het verbeteren van de operationele samenwerking en uitwisseling van relevante informatie tussen de Lidstaten. In 2013 is EURINT opgericht (op initiatief van de DT&V) waarin ambtenaren uit Lidstaten praktische informatie uitwisselen over samenwerking met herkomstlanden. Het doel van het project is het opzetten van een netwerk waarin

²³¹ ACVZ, *De Strategische landenbenadering migratie*, 35.

nationale diensten met elkaar samenwerken in het onderhouden van relaties met overheden van herkomstlanden, om zodoende terugkeermogelijkheden te verruimen. Binnen EURINT zijn de Lidstaten op zoek naar *best practises*. ERIN is een ander project dat is gefinancierd vanuit de EU is gefinancierd. Ook ERIN komt voort uit een initiatief van Nederland en België samen in 2010 om de praktische samenwerking tussen verschillende Lidstaten²³² te versterken. ERIN geeft terugkeerondersteuning aan vreemdelingen in bepaalde landen. De ondersteuning na terugkeer in het herkomstland van ERIN wordt door Nederland vooral ingezet in het geval van gedwongen vertrek, omdat er bij zelfstandig vertrek al meerdere alternatieven zijn. ERIN is in 2016 opgevolgd door ERRIN (European Return and Reintegration Network), gefinancierd vanuit AMIF. ERRIN heeft tot doel het uitwisselen van informatie over het geven van social-economische ondersteuning bij herintegratie van vreemdelingen bij zelfstandig en gedwongen vertrek. De *Return Expert Group* (REG) is een onderdeel van het Europees Migratienetwerk (EMN) en inventariseert het beleid dat Lidstaten voeren op het terrein van terugkeer. In deze netwerken werken ambtelijke experts op het terrein van terugkeer samen, meestal onder gedeeld voorzitterschap vanuit de Commissie. Nederland draagt vanuit de DT&V actief bij aan EURINT, ERRIN en de REG.

4.2.2 Studies over Europees beleid om herkomstlanden te bewegen hun onderdanen op te nemen

In veel Europese landen is het terugkeerbeleid in beweging. Sinds 2015 heeft ruim de helft van de lidstaten van de EU het terugkeerbeleid aangepast. Een studie van het EMN toont aan dat het aantal terugkeerbesluiten opgelegd in de verschillende Lidstaten sinds 2014 is toegenomen, maar dat het aantal vreemdelingen dat aantoonbaar vertrekt niet toenam.²³³ Een grote uitdaging blijft volgens deze studie dat migranten uit het zicht kunnen raken van de autoriteiten om terugkeer naar het herkomstland te voorkomen. Ook is op Europees niveau geconstateerd dat meerdere herkomstlanden weigeren om hun landgenoten terug te nemen.

De ACVZ concludeert dat, net als in Nederland, in de EU de belangen op andere dossiers vaak zwaarder wegen dan vertrek.²³⁴ Zoals hierboven is aangegeven, zet Nederland in op conditionaliteit. Ook vanuit EU is dit instrument ingezet: visumliberalisatie, hulp bij grensbeheer en capaciteitsopbouw, handel, toename van de ontwikkelingssamenwerking, onderwijs (toelating tot universiteiten) en toegang tot de arbeidsmarkt (verstrekken van visa voor de arbeidsmarkt). Vooral visumliberalisatie blijkt

²³² Nederland, België, Frankrijk, Duitsland en Zweden

²³³ EMN (2018). The effectiveness of return in EU Member States. Inform: see: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform_return_study_final_en.pdf

²³⁴ ACVZ, *De Strategische landenbenadering migratie*, 12.

een effectief middel om medewerking van het herkomstland te bewerkstelligen.²³⁵ Duidelijk is dat dit hier positieve prikkels betreft. Volgens de ACVZ is goed zichtbaar dat vanuit Europa wel positieve prikkels zijn ingezet om het vertrek van vreemdelingen naar hun herkomstlanden te bevorderen, maar geen negatieve prikkels.²³⁶ Een studie uit 2018 liet zien dat 2016 de EC aankondigde dat zij de optie van de negatieve prikkel vaker wil inzetten ten koste van positieve prikkels om zodoende de stroom van migranten effectiever aan te pakken.²³⁷ Of dit heeft geleid tot meer vertrek is onduidelijk.

Een belangrijke constatering komt van Ellerman. Zij betoogt dat conditionaliteit alleen werkt als er geloofwaardige prikkels tegenover staan, bijvoorbeeld op de terreinen handel of visa, en dat kleine financiële prikkels landen niet over de streep zullen trekken.²³⁸ In een recente publicatie vanuit RESOMA is het debat rondom conditionaliteit in zes verschillende Lidstaten geduid. Nederland maakt overigens geen onderdeel uit van deze studie. Interessant is dat de conclusie luidt dat: “migration-related conditionality is an issue area that is tackled more at the EU level than at the national level of policy making”.²³⁹ Dit wijkt af van datgene hierboven is geconcludeerd over SLM in het Nederlands beleid, waarbij conditionaliteit een rol speelt. Een deel van de respondenten stelde dat het goed is als een deel van de financiële hulp aan herkomstlanden wordt besteed aan *migration governance* (zolang dat maar transparant gebeurt). Een andere deel van de respondenten noemt dat deze vorm van conditionaliteit niet de redenen wegnemen voor migratie.²⁴⁰

4.2.3 Efficiënte en effectiviteit van Europees beleid om herkomstlanden te bewegen hun onderdanen op te nemen

Paragraaf 4.2 laat zien dat Nederland heeft geprobeerd om via Europa de relaties met de herkomstlanden te verbeteren en zodoende meer vertrek mogelijk te maken. Ook laat deze paragraaf zien dat vanuit Europa maatregelen zijn ingezet om de effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking met herkomstlanden te verbeteren om zodoende meer vertrek te realiseren. Hierbij gaat het vooral over de inzet van conditionaliteit in deze periode vanuit Europa. De literatuur liet zien dat de inzet vooral plaatsvond op basis van positieve prikkels. Over de effectiviteit van de inzet van dit instrument – dus of de inzet van conditionaliteit - heeft geleid tot meer vertrek vanuit de afzonderlijke Lidstaten is niets bekend.

²³⁵ ACVZ, *De Strategische landenbenadering migratie*, 58.

²³⁶ ACVZ, *De Strategische landenbenadering migratie*, 12.

²³⁷ Strik, “The Global Approach to Migration and Mobility”, 323.

²³⁸ Ellerman, “The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-State Cooperation”, 179.

²³⁹ Scholten & Kasli, *Migration-related conditionality*, 6.

²⁴⁰ Scholten & Kasli, *Migration-related conditionality*, 4-5.

Hoofdstuk 5. Conclusies

Deze doorlichting heeft laten zien dat of een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf aantoonbaar vertrek slaagt, bepaald wordt of de belemmeringen voor vertrek gelijktijdig zijn beslecht. Het meest belangrijk is medewerking van de vreemdeling. Het bevorderen van zelfstandig vertrek is het doel en het uitgangspunt van het terugkeerbeleid. In de praktijk blijkt dat vreemdelingen die daartoe bereid zijn, in de regel ook altijd kunnen terugkeren. Als zij niet beschikken over de juiste documenten om te kunnen vertrekken naar hun herkomstland, kunnen zij die aanvragen bij hun diplomatieke autoriteiten. Er zijn geen herkomstlanden bekend die structureel weigeren mee te werken aan het vertrek van hun onderdanen die aangeven zelfstandig te willen vertrekken en willen meewerken aan het vaststellen van hun identiteit en nationaliteit.

De doorlichting heeft laten zien dat het bevorderen van zelfstandig vertrek 'maatwerk' vraagt. Of een vreemdeling bereid is Nederland zelfstandig te verlaten is afhankelijk van zijn persoonlijke situatie en karakteristieken, de nationaliteit en de doelgroep waartoe de vreemdeling behoort. De overheid kan het zelfstandig vertrek stimuleren door het bieden van financiële en niet-financiële terugkeer- en herintegratieondersteuning. Het is belangrijk dat de overheid communiceert met vreemdelingen over welke mogelijkheden er bestaan over zelfstandig vertrek. De uiteindelijke beslissing van een vreemdeling hangt af van verschillende factoren, die de Nederlandse overheid slechts ten dele kan beïnvloeden, denk aan de 'beleidsresistente' factor als het perspectief van een vreemdeling op de sociaal-economische en veiligheidssituatie in het land van herkomst afgezet tegen zijn opvatting over zijn bestaansmogelijkheden in de illegaliteit in Nederland. Het is om die reden zeer complex om de inzet van beleid een-op-een te koppelen aan vertrekresultaten.

Wanneer zelfstandig vertrek niet slaagt, komt gedwongen vertrek aan de orde. Hierbij is medewerking van landen van herkomst bij het identificeren van hun onderdanen en vervolgens het verstrekken van akkoord voor gedwongen terugkeer noodzakelijk. De mate waarin herkomstlanden bereid zijn terugnameakkoorden – in de vorm van (vervangende) reisdocumenten – te verstrekken, wordt primair bepaald door de bereidheid van de vreemdeling aan te tonen wie hij is, dan wel mee te werken aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit. Er zijn geen landen die structureel weigeren mee te werken aan identificatie en afgifte van reisdocumenten als vreemdelingen bereid zijn zelfstandig te vertrekken en daartoe de benodigde gegevens te verstrekken aan hun (diplomatieke) autoriteiten. Ook zijn de meeste landen bereid akkoord te gaan met gedwongen terugkeer als de identiteit en de nationaliteit van de vreemdeling zijn vastgesteld. Er is een aantal landen waarmee de

samenwerking bij gedwongen terugkeer stroef verloopt omdat die landen - om verschillende redenen - een kritische houding aannemen ten opzichte van gedwongen terugkeer. Die houding vertaalt zich, een uitzondering daargelaten, niet in een expliciete weigering mee te werken aan het terugnemen van onderdanen, maar in het opwerpen van belemmeringen in de samenwerking, zoals het niet of vertraagt in behandeling nemen van verzoeken om vaststelling van identiteit en/of nationaliteit en het vervolgens verstrekken van het reisdocument. De beleidsdoorlichting heeft laten zien dat in de loop van de jaren op zowel nationaal, als op EU niveau is ingezet op het bevorderen van de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer.

Wanneer er een herkomstland een terugnameakkoord verstrekt of wanneer daar zicht op is, kan het gedwongen vertrek gerealiseerd worden. Op dat zijn er mogelijk nog twee andere belemmeringen die het vertrek van de vreemdeling in de weg staan. De vreemdeling moet allereerst juridisch gezien 'verwijderbaar' zijn. Het komt echter vaak voor dat vreemdelingen tijdens het vertrektretraject, vaak zelfs net voorafgaand aan een uitzetting, een nieuwe toelatingsaanvraag indienen of een (vervolg)procedure bij de rechtbank voeren, die mag worden afgewacht in Nederland. Het kan bijvoorbeeld gaan om een asielprocedure of een verzoek om medische behandeling in Nederland te mogen ondergaan. In die gevallen kan het vertrek niet gerealiseerd worden en blijft een eventueel door het herkomstland verstrekt terugnameakkoord onbenut. De beleidsdoorlichting over het begrotingsartikel 37.2 heeft laten zien dat er met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures uit 2013 en het Sporenbeleid uit 2016 maatregelen zijn genomen om de duur van de asielprocedure te verkorten zodat het risico op belemmeringen voor de uitzetting wordt verkleind.

Tegelijk met het (zicht op) een terugnameakkoord van het herkomstland en het juridisch 'verwijderbaar' zijn, moet de vreemdeling fysiek beschikbaar zijn voor vertrek. De doorlichting laat zien dat om gedwongen vertrek mogelijk te maken een aantal terugkeermaatregelen kan worden opgelegd. Van deze maatregelen is de bewaringsmaatregel het meest effectief. Zo lag het percentage aantoonbaar vertrek vanuit vreemdelingenbewaring in 2017 op 63%. Het gebeurt echter regelmatig dat vreemdelingen voor wie er een terugnameakkoord beschikbaar is of wordt afgegeven, uit beeld verdwijnt van de overheid. Zij verlaten dan het laatst bekende adres en melden zich niet af. Deze vreemdelingen kunnen Nederland verlaten hebben, maar dat is niet vast te stellen. Deze problematiek kan worden toegelicht met het voorbeeld van land X dat in augustus 2018 ca. vijftig terugnameakkoorden heeft verstrekt. Hiervan konden tien akkoorden worden benut voor een uitzetting, de overige vreemdelingen in deze groep waren 'niet verwijderbaar' (stand van zaken maart

2019). Een ander land heeft in de periode 2016 – 2018 ongeveer 540 terugname akkoorden verstrekt. Hiervan konden ca. 35 akkoorden worden benut.

Kortom, voor gedwongen vertrek moet er gelijktijdig sprake zijn van:

- a) Een terugnameakkoord door het land van herkomst (een reisdocument of T&O-akkoord);
- b) De vreemdeling is juridisch verwijderd(hij of zij heeft dus geen openstaande procedures; en
- c) Fysieke beschikbaarheid van de vreemdeling.

Hoofdstuk 6. De verbeterparagraaf en de -20% paragraaf

6.1 De verbeterparagraaf: Aanbevelingen om in de volgende doorlichting meer te kunnen zeggen over effectiviteit en efficiëntie van het terugkeerbeleid

Deze doorlichting heeft duidelijk gemaakt dat de beslissing voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf om niet uit Nederland te vertrekken veel redenen heeft. De beleidsmaatregelen die zijn ingezet hebben op slechts een beperkt deel van deze redenen invloed. Op andere redenen die spelen bij vreemdelingen bij de beslissing om mee te willen werken aan zelfstandig vertrek, zoals de veiligheidssituatie in het herkomstland en zijn of haar medische situatie, is vanuit het terugkeerbeleid weinig invloed uit te oefenen. Deze doorlichting laat zien dat in deze periode beleidsmaatregelen zijn ingezet, gericht op zowel zelfstandig, als op gedwongen vertrek. Goed zichtbaar is dat enkele beleidsmaatregelen mogelijk invloed hebben op de bereidheid tot zelfstandig vertrek, zoals terugkeerondersteuning en een zorgvuldige begeleiding van de vreemdeling tijdens de asielprocedure, maar dat de causaliteit tussen een beleidsmaatregel en de terugkeerbeslissing moeilijk is aan te tonen. In deze doorlichting is het belang van accurate informatievoorziening aan vreemdelingen over zelfstandig vertrek aan bod gekomen. Duidelijk is dat native *counselors* van de IOM en ngo's er goed in slagen om vreemdelingen zonder verblijfsstatus te bereiken en hen actuele informatie te verlenen over hoe het gaat in het land van herkomst. Onduidelijk is wel of dit uiteindelijk leidt tot meer vertrek. Zoals aangegeven in deze doorlichting hebben vreemdelingen vaak een (te) negatief beeld van de veiligheidssituatie in het herkomstland. Duidelijk is dat het vertrek van vreemdelingen maatwerk is, waarin in iedere zaak individuele omstandigheden een rol spelen.

Wanneer vreemdelingen ervoor kiezen om niet zelfstandig te vertrekken, is er een palet aan terugkeermaatregelen beschikbaar om het vertrek alsnog af te dwingen. Vooral vanuit vreemdelingenbewaring zijn veel vreemdelingen aantoonbaar uit Nederland vertrokken. Deze doorlichting laat echter goed zien dat het overgaan tot vreemdelingenbewaring niet in alle gevallen mogelijk is vanwege juridische kaders vanuit de Europese Terugkeerrichtlijn en navolgende ontwikkelingen in de jurisprudentie. Ook de medewerking van het land van herkomst is een belangrijke factor in het kader van vreemdelingenbewaring. Deze medewerking is door Nederland lang niet altijd afdwingbaar.

De doorlichting heeft ook duidelijk gemaakt dat voor een effectief proces bij gedwongen terugkeer, het nodig is dat belemmeringen op het gebied van de medewerking van het herkomstland en de procedurele en fysieke beschikbaarheid van de vreemdeling gelijktijdig beslecht worden. Gedwongen terugkeer kan plaatsvinden als het herkomstland een terugnameakkoord heeft verstrekt én de

vreemdeling juridisch gezien 'verwijderbaar is' omdat er geen toelatingsprocedures openstaan die in Nederland mogen worden afgewacht én de vreemdeling op dat moment fysiek beschikbaar is voor vertrek.

In de verbeterparagraaf gaat het om maatregelen die kunnen worden genomen om tijdens de volgende beleidsdoorlichting meer inzicht te kunnen bieden in de effectiviteit en efficiëntie van de werking van het beleid in het begrotingsartikel. In deze paragraaf komen enkele suggesties aan de orde. Deze doorlichting laat zien dat er veel literatuur beschikbaar is waarom vreemdelingen *niet* uit Nederland willen of kunnen vertrekken. Deze doorlichting maakt tegelijk duidelijk dat jaarlijks een omvangrijke groep vreemdelingen *wel* aantoonbaar (zelfstandig en gedwongen) uit Nederland vertrekt. Onderzoek is gewenst om het gesprek aan te gaan met vreemdelingen die op het punt van vertrekken staan, bijvoorbeeld op Schiphol, om zodoende te achterhalen waarom zij *wel* vertrekken. Deze gesprekken geven inzicht in de succesfactoren van het terugkeerbeleid. Hiervan kan de migratieketen leren en zodoende meer inzicht krijgen in hoe de effectiviteit en efficiëntie zijn te verhogen.

Daarnaast is het gewenst om aandacht te hebben voor jaarcohorten. De cijfers die de migratieketen gebruikt zijn jaarcijfers. Deze laten zien hoeveel vreemdelingen jaarlijks aantoonbaar en niet aantoonbaar uit Nederland vertrekken. Deze cijfers maken niet inzichtelijk wat er gebeurt met het cohort personen dat jaarlijks in Nederland aankomt. Cohortstudies maken het mogelijk om veranderingen en knelpunten te zien, zodat het DG Migratie hierop kan interveniëren. Een voordeel van het rapporteren op basis van jaarcohorten is bijvoorbeeld dat zo inzichtelijk is hoe vaak een specifieke vreemdeling in de caseload van de DT&V is ingestroomd. Daarnaast is een voordeel dat het dan veel beter is om vertrekcijfers (aantoonbaar en niet aantoonbaar vertrek) van asielzoekers van een bepaalde nationaliteit tussen verschillende jaren met elkaar te vergelijken. Het DG Migratie moet cijfers over jaarcohorten beschikbaar maken.

Duidelijk is dat op meerdere terreinen minder bekend is over de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen die zijn ingevoerd onder het in deze periode ingezette beleid. Zo is de effectiviteit van de nieuwe overlegstructuur in de migratieketen niet geëvalueerd. In een dergelijke evaluatie moet aan de orde komen of de ontwikkeling van deze structuur, denk hierbij in het bijzonder aan de instelling van de LTO, heeft geleid tot meer vertrek. Dit geldt ook voor de impact van vertrekgesprekkendoor de regievoerders van de DT&V, op de uiteindelijke terugkeerbeslissing. In deze evaluatie moet het gaan om inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van het terugkeerbeleid en of er causaliteit bestaat met het vertrek van vreemdelingen.

Daarnaast laat deze doorlichting zien dat er weinig zicht is op de effectiviteit van de inzet die Nederland pleegt op verbetering van de samenwerking met herkomstlanden. In deze doorlichting is getoond dat Nederland in Benelux- en in Europees verband T&O's en MoU's heeft afgesloten met herkomstlanden. Over de effectiviteit van deze overeenkomsten is weinig bekend. Uit de literatuur blijkt dat de inzet van het instrument door betrokken partijen in Nederland is toegejuicht. Niet duidelijk is hoe effectief T&O's zijn en waarom specifieke herkomstlanden minder goed meewerken aan de terug- en overname van landgenoten.

6.2 De -20% paragraaf

Voor de 20% paragraaf gaan wij uit van de programma-uitgaven en de apparaatsuitgaven van DT&V. De programma-uitgaven zijn vastgelegd in begrotingsartikel 37.3. De apparaatsuitgaven zijn niet apart zichtbaar in de begroting. Deze worden rechtstreeks gefinancierd vanuit het bestuursdepartement, omdat de DT&V een dienstonderdeel is van JenV. Tabel 17 geeft inzicht in de apparaatsuitgaven vanuit begrotingsartikel 37.3 en in de programma-uitgaven van DT&V. In het jaar 2022 is de begroting vastgesteld op bijna 81 miljoen euro.²⁴¹

In deze alinea gaan we dus op zoek naar een besparing van 20% van dit bedrag, te weten 16 miljoen euro. Overigens laten de overzichten van de kosten zien dat de kosten opliepen (zie tabel 8 en 11). Niet met zekerheid valt te zeggen of het begrote bedrag in 2022 volstaat. Immers, wanneer het aantal afwijzingen van asielverzoeken toeneemt, neemt de caseload van DT&V mogelijk ook toe en nemen de kosten eveneens toe doordat er meer regievoerders nodig zijn en er meer vreemdelingen aanspraak zullen maken op terugkeerondersteuning.

De besparingen die hieronder zijn opgesomd zijn niet altijd realistische bezuinigingsopties, ze zijn bedoeld als een denkoefening om te kijken of en welke mogelijkheden er bestaan om te besparen op de kosten van vertrek van vreemdelingen.

²⁴¹ Dit bedrag is vanaf 2021 exclusief een bedrag van €5 miljoen, welke is geclaimd omdat de verwachte instroom in de caseload hoog blijft.

Tabel 19: Uitgaven DT&V (2017-2022)

Apparaatsuitgaven	2017 (€1.000)	2018 (€1.000)	2019 (€1.000)	2020 (€1.000)	2021 (€1.000)	2022 (€1.000)
Ambtelijk personeel	39.456	38.548	41.958	41.767	36.753	36.753
Externe inhuur van personeel	8.270	9.161	2.320	2.320	2.320	2.320
Materieel (ICT, huisvesting)	11.324	14.801	10.400	10.400	10.402	10.400
Totaal apparaatsuitgaven	59.050	62.510	54.678	54.487	49.475	49.473

Programma-uitgaven (artikel 37.3)	2017 (€1.000)	2018 (€1.000)	2019 (€1.000)	2020 (€1.000)	2021 (€1.000)	2022 (€1.000)
Oprachten Vreemdelingen vertrek	19.737	15.929	13.562	13.581	13.585	13.582
REAN-regeling	4.843	5.823	6.686	6.689	6.690	6.689
Overige subsidies	2.221	2.547	2.553	2.554	2.554	2.554
DV&O	9.921	9.824	8.519	8.534	8.537	8.535
Totaal programma-uitgaven	36.722	34.123	31.320	31.358	31.366	31.360

Totaal DT&V	95.772	96.633	85.998	85.845	80.841	80.833
------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Bron: DT&V (apparaatsuitgaven) en Rijksbegroting (programma-uitgaven)

Tabel 20: Overzicht besparingsmaatregelen

Overzicht besparingen	2019 (€1.000)	2020 (€1.000)	2021 (€1.000)	2022 (€1.000)
Het beperken van de REAN-bijdrage.	0	500	1.000	1.950
Besparingen op vervoer	0	0	700	1.324
Alleen nog terugkeerondersteuning via IOM	0	500	1.500	2.500
Een deel van het gedwongen realiseren via Europese (bijvoorbeeld via Frontex) terugkeervluchten	0	0		615
Minder intensieve regievoering	0	2.000	5.000	10.451
Totaal	0	3.000	6.000	16.840

Maatregel 1: *Het beperken van de REAN-bijdrage. Vreemdelingen uit visumvrije landen (en dan specifiek de Balkan) krijgen niet langer een REAN-bijdrage wanneer zij zelfstandig uit Nederland vertrekken*

De tabellen in paragraaf 2.3 laten zien dat een groot deel van de vreemdelingen die zelfstandig vertrekt uit Nederland afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Bij het vertrek krijgen zij terugkeerondersteuning via de REAN-regeling. De insteek van deze besparingsmaatregel is dat we

voortaan van deze terugkeerondersteuning gaan afzien. Vreemdelingen uit deze landen zijn dan zelf verantwoordelijk voor hun vertrek.

Gevolg van de maatregel: Het is goed mogelijk dat het aantal vreemdelingen dat aantoonbaar zelfstandig vertrekt, afneemt na het invoeren van deze besparingsmaatregel. Het aantal vreemdelingen dat zelfstandig vertrekt zonder toezicht zou dan kunnen toenemen. Het gevolg daarvan kan zijn dat het aantal vreemdelingen dat illegaal in Nederland verblijft, toeneemt en dit is strijdig met de doelstelling van het begrotingsartikel: het tegengaan van het verblijf van vreemdelingen zonder verblijfsrecht in Nederland. Een ander mogelijk gevolg is dat vreemdelingen uit visumvrije landen dan vaker met de DT&V terug naar hun herkomstland moeten terugkeren. Er komt dan mogelijk meer vraag naar gedwongen vertrek. De kosten daarvan zijn hoger dan het vertrek via IOM. Dit hebben we recentelijk gezien nadat een vergelijkbare maatregel in 2017 was ingevoerd. Belangrijk is dus als we een dergelijke maatregel invoeren er goed zicht is op wat de gevolgen zijn. De gevolgen hiervan zullen na één jaar moeten worden geëvalueerd.²⁴² Een aandachtspunt is dat het IOM een subsidie krijgt. Deze kan conform de vigerende wet- en regelgeving niet in één keer worden afgebouwd (tabel 10 laat zien hoe we naar dit bedrag toerekenen).

Besparing: Als we ervan uitgaan dat ongeveer 30 procent van de vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die aangeven zelfstandig te willen vertrekken afkomstig is uit een visumvrij land (zie hiervoor tabel 3 in paragraaf 2.3) dan is er een besparing mogelijk van 30% van €6,5 miljoen is € 1,95 miljoen.

Maatregel 2: Besparingen op vervoer

Deze doorlichting laat goed zien dat het vervoer van vreemdelingen naar Schiphol een grote kostenpost is van dit artikel 37.3. Het vervoer van vreemdelingen naar Schiphol is omkleed met veel kwaliteitseisen. Voortaan moeten vreemdelingen die gedwongen vertrekken vervoerd worden via transport dat aan minder strenge veiligheidsvoorschriften voldoet. Hiermee besparen we de transportkosten die DV&O maakt bij het vervoeren van vreemdelingen naar Schiphol. Bij het vervoer van DV&O zijn er veel eisen aan de vervoerder. Deze doorlichting laat ook zien dat veel vreemdelingen voor wie gedwongen vertrek in beeld komt, uiteindelijk zelfstandig vertrekken zonder toezicht. Het vervoer wordt dan voor niets ingepland. Bij minder strenge eisen kan worden gedacht aan de maatregelen: niet meer alleen de meest

²⁴² Zie ook: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2017-2018, 19 637, Nr. 134 (12 juni 2018).

directe route en meer vreemdelingen met zelfde busje vervoeren en het kiezen van een busje met minder kwaliteitseisen.

Besparing: Naar verwachting betekent aanpassen van de eisen van vervoer dat de kosten naar schatting met 15% kunnen dalen. We komen tot dit bedrag op basis eerder onderzoek en op basis van de inschatting van financiële experts. Nadere uitwerking van deze maatregel moet uiteindelijk inzicht geven in hoeveel de besparing daadwerkelijk oplevert. In het eerste jaar zal er aanvullend onderzoek nodig zijn naar de maatregel. In jaar 2 en 3 groeien we naar de genoemde 15% toe. Dit betreft 15% van €8,4 miljoen is € 1,3 miljoen.

Gevolg van de maatregel: Het kiezen voor een andere vervoerder dan DV&O zou de zorgvuldigheid van het proces kunnen ondermijnen. DV&O werkt als overheidsinstantie immers op basis van kwaliteitseisen die kunnen rekenen op meer draagvlak dan wanneer die zou worden uitbesteed aan particuliere diensten.

Maatregel 3: Alleen nog terugkeerondersteuning via IOM

Nu geeft DT&V naast subsidie aan IOM, via de REAN regeling, ook subsidie aan andere ngo's die met vreemdelingen werken aan terugkeer. Hiervoor is in de begroting 2,5 miljoen uitgetrokken.

Gevolg van de maatregel: Een gevolg van de maatregel kan zijn dat daar waar nu met, specifieke inzet van een ngo, vrijwillige terugkeer onder toezicht wordt gerealiseerd, dat dit zonder betreffende ngo langer duurt en dus de kosten voor het COA kunnen toenemen. Ook zou een resultaat kunnen zijn dat meer vreemdelingen vertrekken zonder toezicht. Een ander gevolg zou kunnen zijn dat het moeilijker wordt om in contact te komen met vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Deze doorlichting liet zien dat juist ngo's er beter in slagen om contact met hen te leggen. Deze maatregel zou dus een negatief gevolg kunnen hebben voor de effectiviteit van het beleid.

Besparing: door het afschaffen van de overige subsidies op terugkeer wordt een besparing gerealiseerd van 2,5 mln.

Maatregel 4: Een deel van het gedwongen vertrek realiseren via Europese (bijvoorbeeld via Frontex) terugkeervluchten

Door meer samen te werken met Europese landen is het mogelijk om gedwongen vertrek van vreemdelingen samen op te pakken. Hierdoor is het mogelijk te besparen op de kosten die DT&V maakt voor de reiskosten en de overige voorzieningen van vreemdelingen die terugkeren.

Besparing: Het is moeilijk om van deze besparing een schatting te maken. Maar als we kijken naar de post vreemdelingenvertrek (zie tabel 10) is zichtbaar dat ongeveer 50% (namelijk 4 miljoen van de 8 miljoen) die onder deze post valt, heeft te maken met de vervoerskosten van de vreemdelingen naar het herkomstland. Een besparing van 15% op deze kosten door een samenwerkingsverband aan te gaan met omliggende landen lijkt mogelijk. Dat levert een besparing van een bedrag op van €615.000. Ook hier geldt dat nadere uitwerking van de maatregel uiteindelijk inzicht moet geven in hoeveel de besparing daadwerkelijk oplevert. In het eerste jaar zal er aanvullend onderzoek nodig zijn naar de maatregel. In jaar 2 en 3 groeien we naar de genoemde 15% besparing toe.

Gevolgen van de maatregel: Een positief punt is dat de samenwerking tussen Europese landen zal verbeteren doordat er samen terugkeervluchten worden gerealiseerd. Een nadeel is mogelijk dat de vreemdeling langer moet wachten in de opvang totdat een Europese terugkeervlucht is geregeld. De kans bestaat dat de vreemdeling in deze periode uit de opvang zelfstandig vertrekt zonder toezicht. Hierdoor nemen de kosten voor de opvang mogelijk toe. Dit verhoogt ook de kans dat de vreemdelingen zelfstandig vertrekken zonder toezicht. Kanttekening is dat het realiseren van terugkeervluchten vergt dat groepen vreemdelingen tegelijk beschikbaar worden gehouden voor terugkeer. De mate waarin dit lukt, is afhankelijk van de juridische kaders van de bewaringsmaatregel. Bovendien zou dit kunnen leiden tot hogere kosten voor het – in vreemdelingenbewaring - beschikbaar houden van vreemdelingen.

Maatregel 5 Minder intensief casemanagement

De grootste kostenpost bij de apparaatskosten betreft het personeel. Een groot deel van overige apparaatskosten, zoals ICT en huisvesting, zijn hier direct aan gekoppeld. Een bezuiniging op de apparaatskosten van 20% kan worden bereikt door minder intensief casemanagement te voeren met vreemdelingen. Hierdoor zijn minder regievoerders en administratief medewerkers nodig en direct daaraan gekoppeld ook minder overheadkosten.

Voor sommige groepen waarvan het vertrekresultaat toch al laag is, kan het contact tot een minimum van mogelijk zelfs 1 gesprek worden beperkt. Denk dan bijvoorbeeld aan de gezinslocaties.

Voor andere groepen kan een maximum aantal gesprekken worden afgesproken.

Daarnaast kan ook worden voorgesteld dat de afdelingen bedrijfsvoering en strategie 20% bezuinigen.

Besparing:

Met 65 regievoerders minder kan een besparing van €10 miljoen worden gerealiseerd. Voor ongeveer de helft kan dit worden gerealiseerd door contracten met flexibele medewerkers niet meer te verlengen. Voor de afbouw van het resterende aantal medewerkers moet een plan worden gemaakt. Mogelijk leidt dit tot reorganisatie en een van-werk-naar-werk traject. Onzeker is te bepalen in hoeveel jaren de afbouw kan plaatsvinden.

Gevolgen van de maatregel:

Het niet langer of minder intensief uitvoeren van bepaalde werkzaamheden brengt risico's met zich mee:

- 1) Minder bereidheid bij vreemdelingen te werken aan vertrek als ze zien dat DT&V zich minder inspant.
- 2) Minder vertrekspanningen kunnen ook leiden tot vaker toekennen van verblijfsrecht op grond van artikel 8 EVRM (arrest Jeunesse) en vaker starten nieuwe toelatingsprocedures of beroepen op discretionaire bevoegdheid
- 3) Relaties: ook de samenwerking van de DT&V met ketenpartners, gemeenten en herkomstlanden kan schade oplopen.
- 4) Richting landen van herkomst geldt in het bijzonder dat afgeschaalde inzet van de DT&V de urgentie bij autoriteiten kan verminderen om mee te werken aan gedwongen terugkeer. Dit kan leiden tot minder feitelijke medewerking aan gedwongen terugkeer en daarmee ook tot minder zelfstandige terugkeer.

Hoofdstuk 7. Literatuurlijst

- ACVZ (2005). *Terugkeer, de nationale aspecten. Beleid, uitvoering en draagvlak*. ACVZ: Den Haag.
- ACVZ (2013). *Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*. Den Haag: ACVZ.
- ACVZ (2013). *Verloren tijd: advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: ACVZ.
- ACVZ (2015). *Strategische landenbenadering: Tussen wens en werkelijkheid*. ACVZ: Den Haag.
- ACVZ (2018). *Op zoek naar veilige(r) landen. Onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers*. Den Haag: ACVZ.
- Amnesty International (2017). *Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*. Amsterdam: Amnesty International.
- Baker Tilly Berk & ERAC (2018). *Tussentijds evaluatieverslag AMIF*.
- Beltman, D. (2012). "Terugkeervoorzieningen bij vrijwillige terugkeer voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning in vergelijkend perspectief". *Journaal Vreemdelingenrecht*. 11: 1, 40- 64.
- Black R., Khalid K. & Munk K. (2004). *Understanding voluntary return*. Sussex: Sussex Centre for Migration Research. Online Report 50/04 (gezien op 11 oktober 2018)
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220155644/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5004.pdf>
- Boom, de J., G. Engbersen en A. Leerkes (2006). *Asielmigratie en Criminaliteit*. Rotterdam: Risbo.
- Brouwer, J. (2018). *Family matters. A study into the factors hampering voluntary return of migrants residing at family locations*. IOM Nederland: Den Haag.
- Brouwer, J., van der Woude, M. A. H., & van der Leun, J. P. (2017). "Framing migration and the process of crimmigration: a systematic analysis of the media representation of unauthorised immigrants in the Netherlands". *European Journal of Criminology*. 14: 1, 100–119.
- Cassarino, J. (2004). "Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited". *International Journal on Multicultural Societies*. 6: 2, 253–279.
- Cnossen, M. (2016). *Waar een weg is, maar geen wil. Een onderzoek naar de rol van een financiële ondersteuning bij de beslissing om al dan niet vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst*. Masterscriptie Rijksuniversiteit Leiden.
- Collyer, M., Wimalasena P., Ansar, A. & Ali Khan, M. (2009). *Return migrants in Sri Lanka*. Montreal: Institute for Public Policy Research. Online report (gezien op 11 oktober 2018):
http://www.cepa.lk/content_images/publications/documents/245-S-Collyer%20-Return%20of%20the%20migrants%20in%20Sri%20Lanka.pdf
- De Correspondent, "De Dienst Terugkeer & vertrek reageert op mijn stukken" (9/4/2014). Gezien op 11 oktober 2018 op <https://decorrespondent.nl/1004/de-dienst-terugkeer-vertrek-reageert-op-mijn-stukken/74624308-f12a8670>
- EASO (2015), *Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*. Gezien op 1 november 2018 op
https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf
- Ellerman, A. (2008), "The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-state

- Cooperation”, *Government and Opposition* 43:2, p. 168-189.
- Eltink, L. (1999). “Knelpunten in de uitvoering van het Nederlandse terugkeerbeleid”. In: H. B. Winter, A. Kamminga, & M. EMN (2006). *Research Study III Terugkeer*. Den Haag: EMN.
- EMN (2009). *Gefaciliteerde integratieprogramma’s in Nederland*. Den Haag: EMN.
- EMN (2016). *Vrijwillige terugkeer. Informatievoorziening aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen*. Den Haag: EMN.
- EMN (2017). *Terugkeer van afgewezen asielzoekers: Beleid en praktijk in Nederland*. Den Haag: EMN.
- EMN (NL template 2017). *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards*, zie: https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/20a_netherlands_effectiveness_of_return_en.pdf
- Ernst & Young (2012), *Eindrapportage onderzoek financiering Dienst Terugkeer & Vertrek*. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ernst & Young; Den Haag.
- Frouws B., Grimmus, T.K. & Bourdrez L.B.F. (2011). *Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer*. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Den Haag.
- Frouws B. & Grimmus T. (2012). *Migratie en ontwikkeling. Beleidsevaluatie van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid sinds 2008. Eindrapport*. Panteia: Zoetermeer.
- Geurts, T. & Al Salahi, H. (2013). *(Bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers. Een spanningsveld tussen het landelijk asielbeleid en de lokale praktijk*. Afstudeeropdracht Christelijke Hogeschool Ede in opdracht van de CU Amersfoort.
- Haas, H. de, & Fokkema, T. (2011). “The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions”. *Demographic Research*, 25, 755–782.
- Haug, S. (2008). “Migration Networks and Migration Decision-Making”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34: 4, 585-605.
- Houte, M. van., Siegel, M., & Davids, T. (2016). “Deconstructing the meanings of and motivations for return: an Afghan case study”. *Comparative Migration Studies*. 4: 2, 1–17.
- Inspectie JenV (2018). *Gedwongen vertrek in beeld. Een nadere beschouwing van het gedwongen vertrek uit Nederland van vreemdelingen zonder verblijfsrecht*. Den Haag: Inspectie JenV.
- International Detention Coalition (2011). *There are Alternatives. A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*. IDC Secretariaat: Melbourne.
- IOB (2012), *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOM (2004). *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners*. Geneva: International Organisation for Migration.
- Kantar Public= (2017). *Pilotonderzoek klantervaring Kleine Keten (IND, COA en DT&V). Ervaringen van ketenpartners en asielzoekers (die minimaal een afwijzende beschikking hebben ontvangen)*. Kantar Public=, Amsterdam.
- King, R. (2000). Generalizations from the history of return migration. In B. Ghosh (Ed.), *Return migration: Journey or hope or despair?* (pp. 1–18). Geneva: IOM/UNHCR.
- Koser, K., & Kuschminder, K. (2015). *Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants*. Geneva: International Organisation for Migration.
- Kox, M. (2010). *Het leven gaat door. Eemn onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het*

- leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*. Stichting LOS: Utrecht.
- Kox, M. (2011). *Leaving detention? A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*. The Hague: IOM the Netherlands.
- Kuschminder, K. (2017). Taking Stock of Assisted Voluntary Return from Europe: Decision Making, Reintegration and Sustainable Return – Time for a paradigm shift. Maastricht EUI Working Papers RSCAS No. 2017/31.
- Leerkes, Arjen, Moira Galloway & Mariska Kromhout (2011). "Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten". *Mens en maatschappij*, 86: 22, 122-156.
- Leerkes, A., van Os, R., & Boersema, E. (2017). "What drives "soft deportation"? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands. Population". *Space and Place*, 23 : 8, 1–11.
- Leun, J.P. van der en Bouter, H. (2015). Gimme shelter: inclusion and exclusion of irregular immigrants in Dutch civil society. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13: 2, 135-155.
- Liempits, I. (2007). *Navigating borders. Inside perspectives on the process of human smuggling into the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kox, M. & Leerkes, A. (2013), "Met de schrik vrij? Een exploratief onderzoek naar de afschrikwekkende werking van vreemdelingendetentie". *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3: 1, 47-70.
- Moor, T. de., *Geen weg terug? De rol van ondersteunde terugkeer als duurzaam sluitstuk van het Migratiebeleid*. Internetpublicatie gezien op 13 augustus 2018 op: <https://biblio.ugent.be/publication/1941817/file/6739488>
- NRC (23 maart 2016). Asielzoekers uit Oekraïne krijgen geen geld meer als ze vrijwillig terugkeren. Geraadpleegd op 2 november 2018 op <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/03/23/3450-euro-asielzoekers-uit-oekraïne-krijgen-geen-1603614-a784167>
- NRC (4 mei 2016), 'Bijna 40 procent uitzettingen mislukt'. Geraadpleegd op 2 november 2018 op <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/05/04/bijna-40-procent-uitzettingen-mislukt-1615285-a17829>
- Odugbesan, A. & Schwiertz H. (2018). "We Are Here to Stay" – Refugee Struggles in Germany Between Unity and Division. In: *Protest Movements in Asylum and Deportation*, 185-203.
- Reeskens, T. (2015) "De welvaartsstaat als magneet die immigranten aantrekt?", *Samenleving en Politiek* 22: 7, 40-47. Geraadpleegd op 10 januari 2019 op: <https://www.sampol.be/2015/09/de-welvaartsstaat-als-magneet-die-immigranten-aantrekt>
- Ruben, R., Houte M. van & Davids T. (2009). What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants? Rethinking the Role of Pre- and Post-Return Assistance . *The International Migration Review* 43: 4, pp 908-937.
- Scholten P. & Kasli, Z. (2018), Migration-related conditionality in the EU external funding. National Stakeholder report. Geraadpleegd op 25 januari 2019 op: https://www.researchgate.net/publication/329753407_Migration-related_conditionality_in_EU_external_funding
- Solid Road (2018), *Hulp bij terugkeer naar Armenië. Een verkennend onderzoek naar factoren die van*

- invloed zijn op vertrekplichtige Armeense gezinnen om al dan niet voor vrijwillige terugkeer te kiezen.* Nijmegen: Solid Road.
- Staring, R., J. Alves d' Almeida, S. D. Noya & M. van Schijndel (2012). *Ondersteuning bij zelfstandige terugkeer. Over de betekenissen van (transnationale) sociale netwerken voor de terugkeer van onrechtmatig in Nederland verblijvende migranten uit Brazilië, Colombia, Ghana en Nigeria naar hun land van herkomst*, Sectie Criminologie: EUR.
- Strand, A., Akbari A., Chaudhary T., Harpviken, K., Sarwari A., Suhrke A., (2008). *Return in Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*. Norway CMI 2008: 6.
- Strand, A., Nepstad-Bendixsen, S. K., Paasche, E., & Aalen, L. (2016). *Programmes for assisted return to Afghanistan, Iraqi Kurdistan, Ethiopia and Kosovo: A comparative evaluation of effectiveness and outcomes*. Norway: CMI Report.
- Strik, T. (2018). "The Global Approach to Migration and Mobility", *Groningen Journal of International Law* 5: 2, 310-327.
- UNHCR (door A. Edwards) (2011). *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*. Legal and Protection Policy Research Series. Genève: UNHCR.
- Van Wijk, J. (2008). *Reaching out to the unknown. Native counselling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return*. The Hague: IOM the Netherlands.
- Vermeulen, M. (18 november 2018). 'Europese hulp voor terugkerende migranten werkt (maar er is ook een prikkel om de oversteek te wagen'. *De correspondent*.
- WODC (2010). *Kiezen uit twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC.
- WODC (2013). *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*. Den Haag: WODC.
- WODC (2014). *Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn in Nederland*. Den Haag: WODC
- WODC (Onderzoek is uitgevoerd door Regioplan) (2015). *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren*. Den Haag: WODC.
- WODC (2015). *"Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel." Evaluatie van de pilot Actievere bewoners gezinslocaties*. Den Haag: WODC.
- WODC (uitgevoerd door Regioplan) (2015). *Onafhankelijke casemanager in de vreemdelingenketen. Perspectieven vanuit het buitenland*. Amsterdam: Regioplan.
- WODC (uitgevoerd door Universiteit Utrecht) (2015), *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012 – 2013*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- WODC (uitgevoerd door Risbo) (2016). *Shared Concerns, Inadequate Cooperation. Diaspora organisations, the Dutch authorities and migration practices*. Rotterdam: Risbo.
- WODC (uitgevoerd door Pro Facto) (2018). *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer*. Groningen: Pro Facto.
- WODC (uitgevoerd door DSP) (2019), *Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen. Analyse van een beleidslogica*. Amsterdam: DSP-groep.
- WRR (2010). *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die het verschil maakt*. Den Haag: Amsterdam University Press.

Zevulun, D. (2017) , *Repatriation and the Best Interest of the Child. The rearing environment and wellbeing of migrant children after return tot Kosovo and Albania*. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

Bijlage 1: Lijst met afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AMIF	Asiel, Migratie en Integratiefonds
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AR	Algemene Rekenkamer
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
AVR	Assisted Voluntary Return
AZC	Asielzoekerscentrum
BMA	Bureau Medisch Advisering
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COL	Centrale Opvanglocatie
DA	Deelberaad Asiel
DG VZ	Directoraat—Generaal Vreemdelingenzaken (nu Directoraat-Generaal Migratie)
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
DV&O	Dienst vervoer & Ondersteuning
EASO	European Asylum Support Office
EMN	Europees Migratie Netwerk
ERIN	European Reintegration Network Program
ERRIN	European Return and Reintegration Network
ETF	Europees Terugkeerfonds
EVRM	Europees Verklaring van de Rechten van de Mens
GVL	Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocatie
GL	Gezinslocatie
HAT	Hoogambtelijke Taskforce
HIO	Hooginstroom Overleg
HLWG	High Level Working Group on Asylum and Migration
HRT	Herintegratieregeling Terugkeer
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMI	Ketenmanagementinformatie
LTO	Lokaal Terugkeeroverleg
MCM	Ministeriële Commissie Migratie
MC EU	Ministeriële Commissie Europese Unie
Ministerie van BZ	Het ministerie van Buitenlandse Zaken
Ministerie van BZK	Het Ministerie van Binnenlandse Zaken
LVV	Landelijke Vreemdelingenvoorziening
MoMi	Modern Migratiebeleid
MoU	Memorandum of Understanding
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NGO	Non-Gouvernementale Organisatie
NO	Nationale Ombudsman
NP	Nationale Politie

OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPTIMA	Optimalisering ketenbreed Asielproces met menselijke maat
OZV	Ondersteuning Zelfstandig Vertrek
POL	Proces Opvanglocatie
RAO	Regionaal Afstemmingsoverleg
REAN	Return- and Emigration Assistance from the Netherlands
REG	Return Expert Groep
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RvS	Raad van State
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SLM	Strategische Landenbenadering Migratie
SVT	Subsidieregeling Vrijwillige Terugkeer
T&O	Terug- & Overname overeenkomsten
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VA	Verlengde Asielprocedure
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VRIS	Vreemdeling in Strafrechtketen
VVH	Versterking Vreemdelingtoezicht en Handhaving
Vw.	Vreemdelingenwet
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
Wigk	Werken in gedwongen kader
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZHP	Zeehavenpolitie

Bijlage 2: Gebruikte termen

- *Vertrek*; In deze doorlichting gaat het om vertrek van vreemdelingen. Dat kan terugkeer zijn naar het herkomstland, maar ook vertrek naar een derde land omdat de vreemdeling daar eerder verbleef, migratie naar een ander land of ongedocumenteerd vertrek. Ook kan een vreemdeling niet aantoonbaar vertrekken;
- *Vreemdeling*; Een vreemdeling in deze beleidsdoorlichting is een persoon die niet of niet langer in Nederland mag verblijven. Vreemdelingen hebben een diverse achtergrond: dit kan gaan om ex-asielzoekers, om “visum overstayers”, dit zijn vreemdelingen die nadat de duur van hun visum verliep in Nederland bleven, om personen van wie de reguliere aanvraag om toelating is afgewezen en om vreemdelingen die nooit in aanraking kwamen met de overheid;
- *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv)*; Amv's zijn minderjarigen die voor zover bekend zonder familie naar Nederland reisden en asiel vragen. Van belang is dat zij alleen gedwongen mogen terugkeren naar het herkomstland als adequate opvang is in het land van herkomst en die opvang ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden;
- *Algemene Asielprocedure (AA)*: Tijdens de AA beslist de IND in acht werkdagen op het asielverzoek. Voordat de asielzoeker de AA ingaan, hebben zij recht op een rust en voorbereidingstijd (RVT). Indien het asielverzoek wordt afgewezen, gaat de dag na uitreiking van de beschikking (dat is dag 8) de vertrektermijn van 28 dagen lopen. Op dag 9 gaat de termijn voor het instellen van beroep in. Hiervoor heeft de vreemdeling een week en dit heeft geen schorsende werking. De vreemdeling kan een voorlopige voorziening (vovo) indienen voor het afwachten van het beroep in Nederland. Als de rechter de vovo toewijst heeft de vreemdeling recht op verblijf en opvang. Als de rechter het beroep op de vovo ongegrond verklaart, begint de vertrektermijn van 28 dagen te lopen;
- *Verlengde Asielprocedure (VA)*; Wanneer de IND meer tijd nodig heeft, en dus niet tot een beslissing kan komen binnen de acht werkdagen van de AA, gaat de zaak naar de VA. De IND heeft dan zes maanden om te komen tot een beslissing. Ook hier geldt dat na de uitreiking van de afwijzende beschikking de vertrektermijn van 28 dagen begint te lopen. Wanneer de vreemdeling binnen 28 dagen beroep instelt, vervalt de vertrektermijn, en krijgt de vreemdeling opvang. Wanneer de rechter het beroep ongegrond verklaart, begint de 28 dagen vertrektermijn weer te lopen;
- *Reguliere migranten*; Naast asielmigranten komt een veel grotere groep migranten naar Nederland om te werken, te studeren, bij hun familie te wonen, om hun kennis te delen / te vergroten en vanwege uitwisseling (bijvoorbeeld au pairs). Deze migranten zijn aangeduid als reguliere migranten. Er is niet alleen inzet nodig op de terugkeer van asielzoekers die geen verblijfsvergunning krijgen, ook reguliere vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf moeten vertrekken. In de onderzochte periode vormen reguliere migranten niet de standaard doelgroep van de DT&V. Reguliere migranten kunnen wel in aanmerking komen voor terugkeerondersteuning van IOM en ngo's;

- *Zelfstandig vertrek*; Wanneer het in deze doorlichting gaat om zelfstandig vertrek dan wordt daarmee bedoeld dat de vreemdeling, vaak met ondersteuning, zonder dwangmiddelen van de overheid is vertrokken en dat dit vertrek ook als zodanig is geregistreerd. Vreemdelingen kunnen zelf een ticket kopen om Nederland te verlaten. Zelfstandig vertrek wordt ook vrijwillig vertrek genoemd. In het Nederlandse beleid is zelfstandig vertrek de meest gewenste oplossing. IOM of ngo verlenen informatie over de mogelijkheden tot zelfstandig vertrek. Het zelfstandig vertrek van de vreemdeling uit Nederland wordt uitgevoerd door IOM en/of DT&V. Ook de KMar kan hierbij helpen. Ngo's kunnen ondersteuning bieden bij herintegratie in herkomstlanden;
- *Gedwongen vertrek*; Gedwongen vertrek vindt plaats wanneer een vreemdeling niet zelfstandig wil vertrekken. De DT&V streeft er naar om vreemdelingen die moeten terugkeren zo veel mogelijk te bewegen tot zelfstandig vertrek via IOM, maar als dat niet slaagt, kan zij overgaan tot gedwongen terugkeer. Wanneer aan de juiste voorwaarden is voldaan (o.a. de aanwezigheid van de juiste reisdocumenten) kan de vreemdelingen worden uitgezet naar het land van herkomst of naar een land waarvan op basis van feiten en omstandigheden is aan te nemen dat dat hij of zij daar toegang tot heeft. De KMar en/of DT&V leveren de eventueel nodige escorts;
- *Zelfstandig vertrek zonder toezicht* (ook wel Met Onbekende Bestemming vertrokken; MOB): Een vreemdeling is zelfstandig vertrokken zonder dat de uiteindelijke bestemming bekend is. Dit betekent dat het onbekend is of zij daadwerkelijk Nederland hebben verlaten en of zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst of zijn doorgemigreerd naar een ander land;
- *Laissez passer (LP)*: Een LP is een reisdocument waarmee een vreemdeling van de overheid van zijn herkomstland toestemming krijgt om eenmalig zijn land in te reizen en daar toegang te verkrijgen. Een LP kan hij aanvragen bij zijn ambassade in Nederland;
- *Terugkeer- & overname-overeenkomst (T&O)*: Een T&O is een internationale overeenkomst met als doel de terugname en overname van onderdanen uit die aangesloten landen te vergemakkelijken;
- *Veilige landen van herkomst*: De Staatssecretaris van JenV stelt een lijst op van veilige landen herkomst. Dit zijn landen waar geen vervolging plaatsvindt en er geen sprake is van foltering, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing of bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. Bij de beoordeling of een land veilig is, wordt rekening gehouden of de inwoners van dat land bescherming kunnen krijgen tegen vervolging of mishandeling van derden door hun overheid;
- *Gezinslocaties (GL)*: Een GL is een onderdaklocatie met sobere voorzieningen voor gezinnen met minderjarige kinderen, die Nederland moeten verlaten;
- *Vrijheidsbeperkende Locaties (VBL)*: Vreemdelingen kunnen onderdak krijgen in de VBL in Ter Apel, wanneer zij meewerken aan terugkeer, maar er voor dat proces meer tijd nodig is. Als terugkeer binnen 3

maanden niet lukt of de DT&V heeft de indruk dat de bewoner niet meewerkt, wordt de opvang beëindigd. Verblijf in de VBL vindt plaats op basis van een vrijheidsbeperkende maatregel.

Bijlage 3: De betrokken actoren in het vertrekproces

- *Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)*: Het ministerie van JenV is het beleidsverantwoordelijke ministerie voor de toelating, toegang, opvang en vertrek van vreemdelingen. De secretaris-generaal van JenV treedt op als eigenaar van de uitvoeringsorganisaties van de migratieketen: COA, DT&V en IND. Het directoraat-generaal Migratie is de opdrachtgever van de DT&V voor het uitvoeren van de taken bij het vertrek van vreemdelingen.
- *Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)*: De DT&V heeft vanuit de overheid de taak om het vertrek uit Nederland voor te bereiden, te regisseren, en te organiseren van mensen die geen rechtmatig verblijf (meer) in Nederland hebben. Iedere vreemdeling die onder de verantwoordelijkheid van de DT&V komt te vallen, krijgt een regievoerder toegewezen die de vreemdeling ondersteunt bij het organiseren van zijn vertrek. De regievoerder voert de gesprekken met de vreemdeling en stelt samen met de vreemdeling het vertrekplan op. De regievoerder is verantwoordelijk voor de regie op het vertrekproces van de vreemdeling onder meer door het onderhouden van contacten met ketenpartners en hulpverleningsorganisaties. De DT&V werkt hierbij nauw samen met partners in de migratieketen en daarbuiten, o.a. met het lokaal bestuur, ngo's en herkomstlanden. Regievoerders zijn aanspreekpunten voor vreemdelingen, gemachtigden en voor de (keten)partners waarmee de DT&V samenwerkt. De IND, de vreemdelingenpolitie en de KMar dragen dossiers over aan de DT&V. De DT&V sluit de dossiers af wanneer de vreemdeling aantoonbaar is vertrokken, wanneer de vreemdeling alsnog een verblijfsvergunning is verleend, overlijdt of zelfstandig is vertrokken zonder toezicht;
- *Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*: De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Nederlandse toelatings- en naturalisatiebeleid. De IND stuurt overdrachtdossiers (OD) van asielzoekers die een eerste afwijzing hebben ontvangen aan de DT&V. Het OD is voor de DT&V de basis voor het starten van de vertrekprocedure. Belangrijk is dat de IND aangeeft in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) of de vreemdeling verwijderbaar is.
- *Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)*: IOM geeft voorlichting aan vreemdelingen over vertrek en zij begeleiden vreemdelingen bij zelfstandig vertrek. IOM biedt basisondersteuning bij zelfstandig vertrek uit Nederland. Vreemdelingen kunnen aanspraak maken op financiële en in natura ondersteuning voor herintegratie bij het IOM. Bepaalde groepen vreemdelingen komen in aanmerking voor in natura herintegratie ondersteuning, medische ondersteuning en andere noodzakelijke hulp die drempels wegnemen voor vertrek naar het herkomstland;
- *Koninklijke Marechaussee (KMar)*: De KMar is onder meer belast met de uitvoering van het grenstoezicht en het toezicht op vreemdelingen. Onder het gezag van het Ministerie van JenV begeleidt de KMar

vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf naar hun land van herkomst. De escorts krijgen een opleiding om vreemdelingen zo humaan mogelijk en met zo min mogelijk gebruik van hulpmiddelen uit te zetten;

- *Stichting Nidos*: Nidos is in Nederland de voogdijinstelling voor amv's. Amv's zonder verblijfsvergunning zijn een specifiek kwetsbare groep en in hun vertrekproces is nauwe samenwerking nodig tussen alle betrokken groepen. Met het herijkte amv-beleid is in 2013 de amv-vergunning vervallen. Dit betekent dat na een afwijzing van een asielverzoek de amv moet terugkeren naar zijn herkomstland, mits daar adequate opvang aanwezig is. Om te komen tot terugkeer stellen tussen Nidos en DT&V, in samenspraak met de voogd en de mentor van de amv, een stappenplan op welke moet leiden tot het vertrek;
- *Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)*: BZ vervult verschillende rollen in het vertrekproces. Gedwongen vertrek kan alleen plaatsvinden met medewerking van de herkomstlanden. Dit vergt bestending en verbetering van de brede relaties met deze landen. Hierin trekken BZ en JenV samen op. Daarnaast financiert BZ vanuit de BHOS-begroting (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) 'de ondersteuning door IOM van de vrijwillige terugkeer en herintegratie van (ex-)asielzoekers naar OESO-DAC-landen. Voorts zet BZ op meerdere manieren in op de aanpak van de grondzaken van irreguliere migratie;
- *Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)*: In de detentiecentra van DJI verblijven aan de grens geweigerde vreemdelingen of illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen wanneer er zicht is op vertrek;
- *Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O)*: DV&O is een dienst DJI en verzorgt het vervoer over de weg van vreemdelingen bij gedwongen en vrijwillige terugkeer. Ook draagt DV&O zorg voor het vervoer naar één van vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of een gezinslocatie (GL);
- *Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)*: AVIM is een onderdeel van de Nationale Politie. Bij het vertrekproces is AVIM op drie manieren belangrijk. AVIM speelt een rol bij de identificatie van vreemdelingen. Het identiteitsonderzoek is van belang bij het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten noodzakelijk voor het vertrek. Daarnaast speelt een AVIM een rol, wanneer aan een vreemdeling een meldplicht is opgelegd. Tot slot kan AVIM vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf staandehouden tijdens reguliere controles;
- *Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)*: Het COA is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van vreemdelingen. Wanneer er geen sprake meer is van recht op opvang is het COA verantwoordelijk voor het stopzetten van de opvang en de verstrekkingen na (meestal) 28 dagen. Het COA verzorgt ook opvang en begeleiding in de 'terugkeer-locaties'. De medewerkers van het COA bezitten veel kennis over de situatie van vreemdelingen die in de opvang verblijft doordat zij veelvuldig contact hebben;
- *Gemeenten*: Gemeenten bieden (nacht)-opvang vanaf december 2014 aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf binnen hun gemeentegrenzen (de zogenaamde Bed, Bad & Brood regeling);

- *Niet-gouvernementele organisatie (ngo's)*: Er zijn in Nederland een aantal ngo's betrokken bij zelfstandig vertrek.²⁴³ Ngo's hebben meerwaarde bij het bevorderen van zelfstandig vertrek omdat zij vreemdelingen spreken die buiten het bereik van de overheid blijven, in staat zijn vrijblijvend en laagdrempelig contact te onderhouden en nazorg aan vreemdelingen te kunnen bieden in het land van herkomst.

²⁴³ Een overzicht van deze ngo's is te vinden op: <https://www.infoterugkeer.nl/terugkeerprojecten/overzicht-projecten/>