

Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Reïntegratieondersteuning Een referentiekader

Teksten: Frédéric Vande Voorde en Charlotte Vandycke
Foto voorpagina: Frédéric Vande Voorde
Lay-out: Reginald Dierckx
Verantwoordelijke uitgever: Pieter De Gryse

Een uitgave van Vluchtelingenwerk Vlaanderen
Gaucheretstraat 164
1030 Brussel
Tel.: 02/ 274 00 20
Fax: 02/ 201 03 76
info@vluchtelingenwerk.be
www.vluchtelingenwerk.be

© Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2008

Deze publicatie werd gerealiseerd binnen het project "Geïndividualiseerde Hulp bij Reïntegratie na Terugkeer", gefinancierd door het EVF en Fedasil.



fedasil
FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR
DE OPVANG VAN ASIELZOEKERS

INHOUDSTAFEL

INLEIDING	4
1 NAAR EEN TRANSPARANTE VISIE OP REÏNTEGRATIEONDERSTEUNING	6
1.1 De huidige Belgische reïntegratieondersteuning	6
1.2 De Belgische visie en doelstellingen met betrekking tot reïntegratieondersteuning	9
1.3 Bemerkingen bij de Belgische reïntegratieondersteuning	10
1.4 De visie en het aanbod van andere Europese gastlanden met betrekking tot reïntegratieondersteuning	12
1.5 Factoren die van invloed zijn op het reïntegratieproces en de impact van de ondersteuning	17
1.6 Conclusie	22
2 NAAR EEN GEVARIEERD REÏNTEGRATIEONDERSTEUNINGSAANBOD	23
2.1 Reisondersteuning	23
2.2 Financiële ondersteuning	24
2.2.1 Directe of onvoorwaardelijke steun	24
2.2.2 Indirecte of voorwaardelijke steun	25
2.3 Materiële en inhoudelijke ondersteuning	29
2.3.1 Huisvesting en persoonlijke uitrusting	29
2.3.2 Administratieve ondersteuning	31
2.3.3 Ondersteuning met betrekking tot de veiligheid van de terugkeerder	32
2.3.4 Medische ondersteuning	34
2.3.5 Psychologische ondersteuning en ondersteuning bij de sociale reïntegratie	35
2.3.6 Ondersteuning met onderwijs	38
2.3.7 Ondersteuning naar werk	38
2.3.8 Ondersteuning met (beroeps)opleidingen	41
2.3.9 Ondersteuning met de opstart van een zelfstandige activiteit	43
2.4 Ondersteuning aan kwetsbare groepen	45
2.5 De operatoren in de gastlanden	47

2.6 De operatoren in de herkomstlanden	50
2.7 Opvolging en monitoring	52
2.8 Conclusie	53
2.8.1 Algemene conclusies	54
2.8.2 Enkele conclusies rond ondersteuning ter voorbereiding van de terugkeer	56
2.8.3 Conclusies over reïnstallatieondersteuning na terugkeer	56
2.8.4 Conclusies over professionele reïntegratieondersteuning na terugkeer	58
2.8.5 Conclusies over monitoring	59
2.8.6 Conclusies rond kwetsbare groepen	59
GEBRUIKTE AFKORTINGEN	60
VOORNAAMSTE GERAADPLEEGDE INTERNETBRONNEN	62
BIBLIOGRAFIE	65
ADDENDUM	67
Questionnaire of Vluchtelingenwerk Vlaanderen for organizations (formerly) involved in the field of assisted voluntary return	67

INLEIDING

De terugkeer van diverse categorieën van migranten naar hun herkomstland figureert, zoals in de meeste Europese gastlanden, al enkele jaren op de Belgische politieke agenda. Terugkeer en de ondersteuning ervan worden door beleidsmakers gezien als één van de instrumenten om migratiestromen te beheren.

Al sinds 1984 biedt België een eenvoudige vorm van bijstand bij terugkeer, onder het REAB-programma¹, voor het faciliteren van vrijwillige terugkeer. Pas vrij recent, in 2006, werden ter aanvulling van dit programma twee fondsen voor reïntegratieondersteuning² in het leven geroepen. Deze reïntegratiebijstand heeft als doel de duurzaamheid van de terugkeer te bevorderen door middel van reïntegratiemaatregelen in het land van herkomst.³

Twee jaar na het ontstaan van de reïntegratiebijstand wil Vluchtelingenwerk Vlaanderen een bijdrage leveren aan de evaluatie van de Belgische praktijk met een omschrijving van het aanbod vanuit België en andere landen, getoetst aan de ervaringen en aanbevelingen van enkele niet-gouvernementele partners en terugkeerders zelf. Wij hopen dat dit breder referentiekader inspiratie biedt voor een verdere ontwikkeling van een kwalitatieve Belgische ondersteuning. Het document richt zich daarom in de eerste plaats tot de huidige of toekomstige Belgische operatoren en tot al wie werkt rond de begeleiding van migranten die terugkeer overwegen of terugkeren. Daarnaast werd de tekst toegankelijk opgesteld voor iedereen die geïnteresseerd is in terugkeerbijstand.

Dit document concentreert zich op het aanbod waarvan potentiële terugkeerders (zouden moeten) kunnen genieten NA hun terugkeer naar hun land van herkomst. De sensibilisering, toeleiding en begeleiding in België, die aan de eigenlijke terugkeer voorafgaan, komen in dit document nauwelijks aan bod. De bijstand VOOR terugkeer is een even essentieel onderdeel van een kwalitatieve ondersteuning om duurzame reïntegratie te bevorderen. Echter, gezien de beperkte beschikbaarheid van tijd en middelen en gezien de omvang en eigenheid van beide onderdelen 'voor' en 'na', koos Vluchtelingenwerk Vlaanderen om in eerste instantie te focussen op de bijstand na terugkeer. Wij onderstrepen dat ook voor de terugkeerbijstand die in België wordt verricht, een gedegen omkaderende visie en methode nodig is en leverden in dit verband een gedeeltelijke eerste aanzet met de nota "Een integrale omkadering in de asielopvang"⁴.

In het eerste deel behandelen wij de nood aan een heldere, specifieke visie voor de terugkeer- en reïntegratieondersteuning, die het onder andere voor de operatoren mogelijk maakt beter de finaliteit van hun werkzaamheden te kennen en hun aanbod te ontwikkelen. De vragen worden gesteld: 'wat wil het huidige ondersteuningsaanbod bereiken en slaagt het hier met de huidige middelen ook in?' en 'moet de visie eventueel aangepast worden?'

1 Return and Emigration of Asylum Seekers Ex Belgium

2 Het Reïntegratiefonds (RIF) en het Fonds voor Kwetsbare Groepen (KGF), beheerd door het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (FEDASIL), in opdracht van de Federale Minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden.

3 Returning Today to Build Tomorrow, REAB Reïntegratie Informatiebrochure, IOM, september 2006, p. 4

4 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Een integrale omkadering in de asielopvang. Opvang, terugkeer en integratie van asielzoekers vakkundig op elkaar afgestemd via een systeem van trajectbegeleiding, oktober 2008, vanaf januari 2009 te downloaden via www.vluchtelingenwerk.be

In een tweede luik wordt de concrete invulling van de bijstand NA terugkeer besproken op basis van ervaringen uit het Belgische en andere programma's: welke zijn de belangrijkste noden waarvoor terugkeerders ondersteuning willen en wat zijn mogelijke criteria voor de uitvoering van de ondersteuning?

WERKWIJZE

Bij de opstelling van dit document werd niet alleen uitgegaan van de ervaringen met het Belgische ondersteuningsaanbod, ook dit van andere Europese gastlanden werd via deskresearch en literatuurstudie onderzocht. Een aantal operatoren in diverse Europese landen leverden hun input voor deze tekst via gedetailleerde vragenlijsten met betrekking tot terugkeer- en reïntegratieondersteuning.

Daarnaast bekeken wij hoe de reïntegratie van terugkeerders in hun respectieve herkomstlanden verloopt en in hoeverre verschillende ondersteuningsprogramma's hierin een rol spelen, rekening houdend met landspecifieke contexten. Dit gebeurde onder meer tijdens missies in Albanië en Rusland, de twee landen waar Vluchtelingenwerk Vlaanderen een eigen werking uitbouwde, en Kosovo. Terugkeerders werden er bezocht en bevraagd over hun reïntegratieproces met speciale aandacht voor hun verwachtingen en ervaringen met betrekking tot hun reïntegratie. Bij een aantal terugkeerders werd een diepte-interview afgenomen. Eveneens werd in deze terugkeerlanden gesproken met organisaties die actief de reïntegratie van terugkeerders begeleiden of zich hierover een professionele mening hebben gevormd.

Voor een lijst met gebruikte literatuur- en internetbronnen verwijzen wij naar de bibliografie op het einde van dit document.

1

NAAR EEN TRANSPARANTE VISIE OP REÏNTEGRATIE- ONDERSTEUNING

1.1 DE HUIDIGE BELGISCHE REÏNTEGRATIEONDERSTEUNING

KORTE HISTORIEK

Het REAB-programma bestaat sinds 1984 en wordt uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in Brussel en zijn netwerk van eerstelijnsdiensten, verdeeld over Belgische steden en gemeenten. Het programma biedt ondersteuning bij de terugreis, betaalt de reiskosten en voorziet een kleine financiële vertrekpremie. Het programma wordt gefinancierd door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden.

Het relatief nieuwe hoofdstuk van de reïntegratiebijstand werd aangevat op 1 juni 2006. Ook deze bijstand wordt mogelijk gemaakt door financiering van de Minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden. Twee fondsen, het Reïntegratiefonds (RIF) en het Fonds voor Kwetsbare Groepen (KGF) vormen een aanvulling op het REAB-programma, dat verder blijft bestaan. Beide fondsen worden beheerd door een Cel Vrijwillige Terugkeer, die werd opgericht binnen het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil). Vier Belgische organisaties stelden zich voor als "operatoren" om dit aanbod uit te werken en uit te voeren: IOM, Caritas Internationaal België (CIB) voor onbepaalde duur, Coördination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers (CIRE) en Vluchtelingenwerk Vlaanderen voor de duur van een pilootproject tot eind 2008.

IOM en CIB bieden reïntegratieondersteuning wereldwijd, hoewel CIB zich heeft gespecialiseerd in een ondersteuningsaanbod naar een aantal landen, onder meer Servië, Kosovo, Oekraïne, Armenië, Nepal, Mongolië, Togo en Brazilië. IOM heeft naast zijn algemene aanbod ook met andere middelen een specifiek Begeleid Vrijwillig Terugkeerprogramma voor irreguliere migranten naar de DR Congo met de nadruk op de opstart van een inkomensgenererende activiteit en een beroepsopleiding in het terugkeerland voor een beperkt aantal begunstigden. Vluchtelingenwerk Vlaanderen en CIRE ontwikkelden een aanbod naar respectievelijk Albanië en Rusland, en Algerije en Ecuador.

Vanaf 1 januari 2009, wat aanzien wordt als de start van een tweede fase van het RIF, worden IOM en CIB de enige operatoren. Vluchtelingenwerk Vlaanderen en CIRE sluiten samen met het einde

van de eerste fase van het RIF ook hun pilootproject naar de 5 geselecteerde landen af. Naar aanleiding van de voltooiing van deze eerste fase werden door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden twee "Ronde Tafels" gehouden rond het thema "Perspectieven van het Belgische programma voor vrijwillige terugkeer en reïntegratie". De bevindingen van deze bijeenkomsten moeten eind 2008 uitmonden in een Koninklijk Besluit dat een wettelijke basis zal vormen voor ondersteunde vrijwillige terugkeer.

DE BIJSTAND

De zogenaamde REAB-ondersteuning of terugkeerondersteuning omvat in de eerste plaats de praktische ondersteuning van de eigenlijke terugreis (vertrek, transit en aankomst) en wordt indien noodzakelijk aangevuld met reisondersteunende diensten zoals begeleiding bij de verwerving van reisdocumenten of de voorziening van een medische escort voor de terugkeerder. De financiële vertrekpremie die deel uitmaakt van dit ondersteuningspakket wordt bij het vertrek in de luchthaven cash uitbetaald en bedraagt 250€ voor een volwassene (75€ indien de terugkeerder minder dan 3 maanden in België verbleef) en tussen de 25€ en 125€ voor een kind, afhankelijk van zijn leeftijd. De informatieverstrekking over en toeleiding tot het REAB-programma geschiedt vanuit een netwerk van eerstelijnsdiensten, de REAB-partners. Dit zijn zowel NGO's, opvanginitiatieven voor asielzoekers van de federale overheid en het Rode Kruis als lokale bestuursorganen.

De aanvullende reïntegratiebijstand uit het RIF en het KGF vertrekt van een reïntegratiebudget van 700€ voor elke alleenstaande terugkeerder. Een gezin bestaande uit twee leden heeft recht op 1.400€. Vanaf drie leden kan het een beroep doen op het maximumbedrag van 1.750€. Aanvullend kunnen terugkeerders die behoren tot een kwetsbare groep een beroep doen op het KGF voor een bijkomende financiële steun van 700€ per kwetsbare persoon, met opnieuw een maximum van 1.750€ per gezin. De reïntegratiebijstand uit het RIF en het KGF wordt niet cash uitbetaald maar is een voorwaardelijke materiële steun, die na de terugkeer uitgekeerd wordt op basis van bewijsstukken uit het land van herkomst.

TOEGANGS- EN SUBSIDIABILITEITSVOORWAARDEN

Om voor terugkeerbijstand in het herkomstland in aanmerking te komen moet een potentiële terugkeerder in België behoren tot de doelgroepen van het REAB-programma, vastgelegd door IOM. Deze groepen bestaan uit asielzoekers die hun asielaanvraag hebben ingetrokken, uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale migranten die geen asielaanvraag ingediend hebben en die ten laste van de Belgische staat kunnen vallen, uitgezonderd burgers van een EU-lidstaat of een lidstaat van de Schengenzone. Vreemdelingen die beschikken over een (tijdelijk) verblijfsstatuut, zoals erkende vluchtelingen, subsidiair beschermden en geregulariseerde vreemdelingen, kunnen geen gebruik maken van dit aanbod.

De toegang tot het RIF kent dezelfde voorwaarden als de toegang tot het REAB-programma. Iedereen die dus de basisondersteuning geniet komt in aanmerking voor de reïntegratiebijstand. Voor het KGF moet de terugkeerder individueel zijn recht op deze extra ondersteuning om zijn kwetsbare situatie te verhelpen, kunnen motiveren: hij of zij is een niet-begeleide minderjarige (NBM), ouder dan 50 jaar, een zwangere vrouw, alleenstaande ouder, gehandicapte of ernstig zieke persoon of slachtoffer van mensenhandel.

Op de "Tweede Ronde Tafel" van 11 september 2008 "Vrijwillige terugkeer en reïntegratie buiten de opvangstructuren", georganiseerd door het Kabinet van de Minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden, werd het voorstel geopperd om beperkende toegangscriteria in te voeren voor de huidige doelgroep van het REAB-programma en voor de aanvullende reïntegratieondersteuning.

De terugkeerder heeft geen automatische toegang tot het RIF en het KGF maar moet een aanvraag indienen bij de beheerder Fedasil. Deze aanvraag gebeurt via één van de vier operatoren of via het Fedasilnetwerk zelf. De operator bezorgt een aanvraagformulier aan Fedasil, waarin de situatie van de terugkeerder en zijn behoefte aan ondersteuning een weerslag krijgen. Deze aanvraag moet in België gebeuren. Een al teruggekeerde persoon kan in principe niet alsnog vanuit zijn herkomst-

land een beroep doen op het RIF en het KGF. Elke operator onderzoekt in samenspraak met de terugkeerders diens noden en verwachtingen na terugkeer en probeert een adequate besteding van het budget af te spreken.

Dit budget kan voor een zeer brede waaier aan zaken en activiteiten in verschillende domeinen aangewend worden:

- de verzending van extra bagage
- de vertaling van medische documenten uit het gastland of attesten die getuigen van scholing of opleiding
- huisvesting en huisinrichting, het volgen van onderwijs of een beroepsopleiding, de begeleiding naar werk, de opstart van een inkomensgenererende activiteit, kinderopvang en medische, psychologische, administratieve of juridische hulpverlening.
- de besteding van het bedrag uit het KGF moet verband houden met de specifieke problematiek van de desbetreffende kwetsbare persoon.

De terugkeerder kan de hem ter beschikking gestelde financiële ondersteuning aanwenden tot zes maanden na de terugkeer.

In zijn herkomstland wordt de terugkeerder in principe tot één jaar na zijn terugkeer opgevolgd. Hiervoor hebben de operators een samenwerkingsverband met het eigen internationale netwerk en/of plaatselijke partner-NGO's. Naast begeleiding van en bemiddeling voor de terugkeerders stellen zij één maand na de terugkeer een Situation Report op, dat een concretere invulling van de reïntegratieondersteuning kan bevatten, alsook een situatieschets van de omstandigheden van de terugkeer en de hervestiging van de terugkeerder in het land van herkomst. Ten laatste zeven maanden na de terugkeer wordt door hen een financieel en inhoudelijk eindrapport, het End-of-Project Report, bezorgd.

DE OMVANG VAN DE ONDERSTEUNDE TERUGKEER VANUIT BELGIË

Het statistisch rapport van oktober 2008 van de Cel Vrijwillige terugkeer en reïntegratie van Fedasil⁵ leert dat van januari tot en met september 2008 2075 personen met REAB-ondersteuning naar hun herkomstland teruggekeerd zijn. 860 van hen, of 41,5%, maakten ook gebruik van de reïntegratiebijstand. Hoewel hun aandeel in vergelijking met de aantallen van 2006 en 2007 in stijgende lijn gaat, keert dus nog steeds minder dan de helft van de terugkeerders met reïntegratieondersteuning terug. Nochtans heeft iedere terugkeerder via het REAB-programma ook toegang tot de reïntegratiebijstand (zie de toegangs- en subsidiabiliteitsvoorwaarden). De oorzaak voor dit lage cijfer is onduidelijk. Worden terugkeerders onvoldoende geïnformeerd over deze mogelijkheid? Wordt er door de operators toch een selectie gemaakt van rechthebbenden en niet-rechthebbenden en zo ja, op basis van welke criteria gebeurt deze dan?

Verder zien we in de cijfers van januari tot en met september 2008 dat meer dan de helft (58%) van de terugkeerders met REAB-ondersteuning behoren tot de doelgroep van illegale migranten die ten laste van de Belgische staat kunnen vallen. Uitgeprocedeerde asielzoekers (32%) en asielzoekers die hun asielaanvraag hebben ingetrokken (10%) vormen een minderheid. Deze laatste twee groepen vormen samen echter wel de belangrijkste gebruikmakers van de reïntegratiebijstand (respectievelijk 51% en 12,5%), terwijl de groep van illegale migranten hier slechts met 36,5% vertegenwoordigd is. Zij blijken dus het minst geïnteresseerd ofwel het minst in aanmerking genomen te worden voor de reïntegratieondersteuning.

5 Fedasil, Cellule Retour volontaire et réintégration, Rapport statistique mensuel 2008, oktober 2008

1.2 DE BELGISCHE VISIE EN DOELSTELLINGEN MET BETREKKING TOT REÏNTEGRATIEONDERSTEUNING

Het kernbegrip dat de Belgische reïntegratieondersteuning naar voor schuift, is duurzaamheid. De bijstand die wordt geleverd, moet bijdragen aan de duurzaamheid van de terugkeer. Hieronder wordt verstaan dat de terugkeerder zich (mede) dankzij de ondersteuning op langere termijn sociaal-economisch kan reïntegreren in zijn herkomstland.⁶ Bij uitbreiding wordt ook gesteld dat zelfs andere personen uit zijn directe omgeving in de terugkeerregio, niet-terugkeerders, de vruchten van de ondersteuning aan de terugkeerder kunnen plukken. Een verdere omschrijving van duurzame reïntegratie wordt niet gegeven. Een precieze termijn waarin deze reïntegratie zich zou moeten voltrekken en waarover men dus kan oordelen of het doel bereikt is, wordt niet gespecificeerd. Het feit dat een terugkeerder gedurende één jaar opgevolgd wordt, geeft echter impliciet aan dat men er in de Belgische optiek van uit gaat dat een betekenisvolle evaluatie over de duurzaamheid van de reïntegratie kan gemaakt worden binnen de termijn van 1 jaar.

De doelstelling van de sociaal-economische reïntegratie moet bereikt worden dankzij het hierboven vermelde ondersteuningsaanbod. Aangenomen wordt dat al deze activiteiten kunnen bijdragen tot de succesvolle reïntegratie van de terugkeerder in zijn herkomstland. Bij de bespreking van de reïntegratiemogelijkheden wordt in hoge mate rekening gehouden met diens individuele behoeften en verwachtingen. Het huidige zeer ruime aanbod van mogelijke reïntegratieactiviteiten past in deze visie. De terugkeerder krijgt een grote autonomie in de bepaling van zijn reïntegratieactiviteiten. Die zijn ook te allen tijde naar eigen goeddunken aanpasbaar en krijgen geen officiële schriftelijke weerslag in een overeenkomst. Bij voorkeur vormen deze activiteiten voor de terugkeerder een persoonlijke verrijking en geen status quo met zijn situatie vóór zijn vertrek uit zijn herkomstland. In die zin past de stelling dat het "fonds ontworpen is om mensen bij te staan in het vinden van inkomensgenererende activiteiten".⁷ Er werd bewust gekozen voor een voorwaardelijke financiële steun in het land van herkomst en niet voor een contante reïntegratiepremie omdat het ontbreken van opvolging te weinig garantie biedt voor de duurzaamheid van de besteding van het reïntegratiebedrag. Al bij al blijft de Belgische visie vaag over mogelijke maatstaven waaraan de reïntegratie kan afgemeten worden. Dit is zeker geen gemakkelijke oefening omdat deze maatstaven bijvoorbeeld zeer landsgebonden kunnen zijn.

Eén verder objectief in het kader van de uitbouw van de reïntegratieondersteuning is het diversifiëren van de programma's van ondersteunde vrijwillige terugkeer naar verschillende herkomstlanden en doelgroepen.⁸ Dit werd tot op heden vertaald in het door IOM geïmplementeerde Begeleid Vrijwillig Terugkeerprogramma voor irreguliere migranten naar de Democratische Republiek Congo en de werking van het KGF.

6 Bijlage 1 bij de "Overeenkomst met betrekking tot financiering van individuele reïntegratietrajecten in het kader van het Reïntegratiefonds en het Fonds voor kwetsbare groepen van het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers", p. 1

7 Returning Today to Build Tomorrow, REAB Reïntegratie Informatiebrochure, IOM, september 2006, p. 4

8 National Asylum & Return Policy of Belgium, ERSO-website, <http://www.erso-project.eu/partners/national-asylum-return-policy/belgium>

1.3 BEMERKINGEN BIJ DE BELGISCHE REÏNTEGRATIEONDERSTEUNING

REÏNSTALLATIE EN REÏNTEGRATIE

Wij stelden reeds dat België aan de potentiële terugkeerders een zeer uitgebreid gamma reïntegratieactiviteiten aanbiedt, met als doel zijn socio-economische reïntegratie in zijn herkomstland. Hierbij stelt zich de vraag of al deze activiteiten wel effectief reïntegratieactiviteiten zijn. Een aantal van de aangeboden mogelijkheden faciliteren veeleer de materiële reïnstallatie van de terugkeerders in zijn herkomstland. En hoewel dit voor veel terugkeerders een uiterst belangrijke, absolute basisbehoefte is, staat deze reïnstallatie in feite los van de eigenlijke reïntegratie. Het gaat hier voornamelijk om eenmalige maatregelen zoals de huur van een woning, de aankoop van meubilair, huisraad, kledij of voedsel. Reïntegratie is echter een continu en langdurig proces en kan pas plaatsvinden na een geslaagde reïnstallatie, die in die zin dus wel een factor is die kan bijdragen tot de schepping van een basis, van waaruit het eigenlijke reïntegratieproces kan groeien.

In theorie heeft de REAB-premie als doel de eerste noden na terugkeer te lenigen. Dit bedrag is echter voor de meeste terugkeerders onvoldoende om ook maar deels aan deze doelstelling te moeten komen. Meer nog, de realiteit leert ons dat veel terugkeerders zelfs hun volledige reïntegratieondersteuning nodig hebben om hun reïnstallatie te realiseren, zodat voor hun reïntegratie op langere termijn geen middelen meer overblijven. In de praktijk neemt de reïntegratieondersteuning dus vaak het doel van de REAB-premie over.

De meeste terugkeerders halen bij de bespreking van hun reïntegratieplan bovendien niet alleen onmiddellijke basisbehoeften aan maar formuleren ook een aantal verwachtingen, die zich veelal op het educatieve of professionele vlak situeren. Tegenover de zeer uitgebreide waaier aan mogelijkheden waaraan het reïntegratiebudget in theorie mag besteed worden staat het beperkte bedrag, dat de terugkeerders ertoe dwingt keuzes te maken die hij eigenlijk niet altijd kan en wil maken. Een terugkerend gezin zonder eigen woning in het herkomstland zal onderdak moeten huren maar wil bijvoorbeeld ook een vroegere zaak nieuw leven inblazen om zo snel mogelijk een inkomen te genereren. In veel gevallen zal de terugkeerder begrijpelijkerwijze of zelfs noodgedwongen tegemoet moeten komen aan zijn basisnoden, waardoor zijn eigenlijke reïntegratieactiviteit, de activiteit die zou moeten kunnen leiden tot de duurzame reïntegratie, moet wijken of niet meer ten volle kan geïmplementeerd worden.

Zaira⁹ vluchtte in 2006 alleen vanuit Tsjetsjenië naar België. Toen haar echtgenoot overleed, besloot zij terug te keren naar haar 4 kinderen in Tsjetsjenië. Als alleenstaande vrouw had zij recht op een reïntegratiesteun van 700€. Twee van haar kinderen werden tijdens haar afwezigheid besmet met tuberculose en werden opgenomen in het ziekenhuis. Zaïra keerde als weduwe terug naar haar land en moest van de ene dag op de andere alleen zorg dragen voor haar 4 kinderen. Met haar bescheiden reïntegratiebudget kon zij enkel haar in België aangekochte bezittingen naar huis versturen en met moeite één maand huur betalen. De verhuurder was bereid een korting op de huur toe te staan omdat hij medelijden met het gezin had. Zaïra kon geen beroep doen op het KGF omdat haar zieke kinderen in Tsjetsjenië verbleven. Met haar reïntegratiebudget heeft zij zelfs geen duurzame reïnstallatie kunnen realiseren, laat staan een duurzame reïntegratie.

⁹ De naam van de terugkeerder werd om privacyredenen gewijzigd

EEN DUIDELIJK AANBOD SCHEPT REALISTISCHE VERWACHTINGEN

Deze discrepantie tussen het theoretische aanbod van reïntegratiemogelijkheden en de financierings- en uitvoeringsmogelijkheden ervan, kunnen bij de terugkeerder leiden tot verwarring, of erger, foute verwachtingen en een gevoel van ontgoocheling en misleiding in het land van herkomst. Het is weliswaar de taak van de terugkeerconsulent of de operator om de terugkeerder een realistisch beeld te geven van zijn opties om hem te behoeden voor teleurstellingen, maar dit neemt niet weg dat men dan soms al vóór het vertrek tot de vaststelling komt dat de realisatie van reïntegratie met de middelen van het RIF een utopie is. IOM stelt terecht dat “de aangeboden hulp afhangt van wat er beschikbaar is in het land van bestemming”.¹⁰ Met het aanbod van het hele gamma reïntegratiemogelijkheden voor gelijk welk land wordt echter de indruk gewekt dat in elk land alles realiseerbaar is.

ONDERSTEUNING OP MAAT

Op dit ogenblik beschikt elke terugkeerder over eenzelfde reïntegratiebudget. Deze evenwaardige behandeling van de terugkeerders lijkt op het eerste gezicht een faire optie. Evenwel is de verscheidenheid onder de terugkeerders enorm. Hun persoonlijke situaties zijn vaak heel uiteenlopend. De landen en regio's waarheen zij terugkeren hebben een zeer divers profiel.¹¹ Dit kan er toe leiden dat de ene terugkeerder met zijn reïntegratiebudget veel meer kan realiseren dan een andere terugkeerder, waardoor de facto toch een ongelijkheid in behandeling ontstaat. Dit valt ook moeilijk te rijmen met de stelling dat bij de toekenning van de reïntegratieondersteuning wordt uitgegaan van individuele noden. Het beschikbare reïntegratiebudget is niet altijd voldoende om alle behoeften op te vangen. Eenzelfde situatie ontstaat bij kleine en grote gezinnen. Een terugkerend gezin van zeven personen ontvangt eenzelfde maximumbedrag van 1.750€ als een terugkerend gezin van drie personen. Het eerstgenoemde gezin moet in de besteding van zijn reïntegratiebudget echter rekening houden met de noden en verwachtingen van veel meer personen.

AFSPRAKEN EN OPVOLGING

Het is in zekere zin positief dat een terugkeerder autonoom kan bepalen waaraan en – binnen een termijn van zes maanden na zijn terugkeer - wanneer hij zijn reïntegratiebudget zal besteden. De terugkeerconsulent, de Belgische operator of de ondersteunende organisatie in het terugkeerland kunnen weliswaar een haalbaarheidsoordeel uitspreken maar een goedkeuring van het gebruik van de reïntegratiebudget is niet vereist. Dit schept aan de andere kant een klimaat van ongebreidelde flexibiliteit, wat toch enigszins in strijd is met de doelstelling de duurzaamheid van de besteding van het reïntegratiebedrag op te volgen door enkel voorwaardelijke financiële steun uit te keren. We kunnen er bovendien niet zomaar van uitgaan dat elke terugkeerder over de aanleg en de discipline beschikt om een al gelimiteerd budget op een verantwoorde of efficiënte manier te besteden en/of te spreiden, ook al kreeg hij – in het beste geval - een intensieve begeleiding vóór zijn vertrek. De migrant keert terug naar zijn herkomstland zonder formeel en schriftelijk vastgelegde afspraken over de besteding en verdeling van het reïntegratiebudget, die overigens een zekere en noodzakelijke mate van flexibiliteit en reëvaluatie in het herkomstland niet hoeven uit te sluiten.

¹⁰ Returning Today to Build Tomorrow, REAB Reïntegratie Informatiebrochure, IOM, september 2006, p. 4

¹¹ In paragraaf 2.5 “Beïnvloedende factoren van het reïntegratieproces en de impact van de reïntegratieondersteuning op dit proces” wordt nader ingegaan op deze aspecten.

1.4 DE VISIE EN HET AANBOD VAN ANDERE EUROPESE GASTLANDEN MET BETREKKING TOT REÏNTEGRATIEONDERSTEUNING¹²

In veel Europese gastlanden bestaat al jaren een basisprogramma voor ondersteunde vrijwillige terugkeer, gaande van het in 1979 gestarte Duitse REAG-programma tot de programma's in de nieuwe gastlanden van Oost-Europa. Reïntegratieondersteuning is in de meeste landen echter een veel recentier verhaal en nog volop in ontwikkeling. Duitsland introduceerde in 1989 wel al een bescheiden component starthulp (het GARP-programma). Frankrijk voerde sinds de tweede helft van de jaren '90 specifieke terugkeer- en reïntegratieprogramma's uit naar Mali en Senegal (PDLM) en Roemenië (PCDM). In de periode 1997-2000 experimenteerde Nederland met pilootprogramma's naar Angola en Ethiopië (GTAA). De eerste substantiële ervaringen met reïntegratieondersteuning komen echter voort uit de meest uiteenlopende (groeps)terugkeerprogramma's van verscheidene landen naar Bosnië-Herzegovina en Kosovo (bijvoorbeeld het "Kosovan Explore and Prepare Programme" 1999-2000 in het Verenigd Koninkrijk of het gezamenlijke Scandinavische initiatief "Voluntary Return and Reintegration of Elderly Bosnian Nationals from the Nordic countries" van april 2000 tot en met juni 2003) en zouden in belangrijke mate hun stempel drukken op het ontwerp van toekomstige terugkeer- en reïntegratieschema's: "These two countries involved the two largest voluntary returns of refugees or asylum seekers from European countries in the last decade, and have had an important influence on the way governments, international organisations and NGOs approach voluntary return".¹³ In 2002 gaven het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland reïntegratieondersteuning een plaats in hun beleid rond ondersteunde vrijwillige terugkeer. Vele andere landen, waaronder België, volgden hun voorbeeld. Al deze landen ontwikkelden in de voorbije jaren hun eigen visie en aanpak op het vlak van de doelgroep voor reïntegratieondersteuning, de toegangsmodaliteiten, de diversificatie naar doelgroepen en landen, de betrokken actoren, de financiële of inhoudelijke invulling en de link met ontwikkeling in het land van herkomst. Deze aspecten worden verderop in dit hoofdstuk belicht.

VISIES OP REÏNTEGRATIEBIJSTAND: GASTLANDEN EN NGO'S

In de gastlanden bestaat een grote consensus over het feit dat ondersteunde vrijwillige terugkeer de migrant in de mogelijkheid stelt veilig en waardig terug te keren naar zijn herkomstland. In het bijzonder in combinatie met reïntegratieondersteuning zouden de ondersteunde vrijwillige terugkeerprogramma's de duurzaamheid van de terugkeer kunnen verzekeren. Ook elders is duurzaamheid dus het kernwoord, evenwel wordt dit begrip net zomin als in België door de autoriteiten van andere gastlanden concreet gedefinieerd. Wel moet deze duurzaamheid zowel in het voordeel van het gastland (geen remigratie, een positief voorbeeld voor andere potentiële terugkeerders) als van de terugkeerder spelen. De Zwitserse overheid bekijkt het doel van de reïntegratieondersteuning vooral vanuit eigen perspectief: het doel van zijn terugkeer- en reïntegratieprogramma's wordt op de website van het Federaal Agentschap voor Migratie omschreven als: "to foster the voluntary and mandatory return of rejected asylum seekers through a system of benefits".¹⁴ Hier gaan wij echter verder in op de betekenis die door een aantal aanbodverstrekkers in diverse Europese gastlanden gegeven wordt aan reïntegratieondersteuning voor de duurzame reïntegratie van de terugkeerder. De meest expliciete mening van de overheid van een gastland vinden wij terug in de VARRP Project Outline 2003 van het Verenigd Koninkrijk: de reïntegratieondersteuning "aims to help individuals to obtain the adequate tools to rebuild their life back in their country of origin and promote their self-sufficiency via training or employment".¹⁵ In deze doelstelling wordt dus zowel verwezen naar de reïnstallatie van de terugkeerder in zijn herkomstland als naar de bevordering van zelfredzaam-

12 Concrete reïntegratieondersteuningsmaatregelen worden voornamelijk besproken in hoofdstuk 2: Naar een uitgebalanceerd reïntegratieondersteuningsaanbod

13 Richard Black e.a., *Understanding Voluntary Return*, p.6

14 <http://www.bfm.admin.ch/bfm/en/home/themen/rueckkehr/rueckkehrfoerderung.html>

15 IOM, *Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP), Reintegration Self-Evaluation Results*, June 2004, p. 3

heid. Dit aspect van zelfredzaamheid komt ook aan bod in een definitie van Caritas Oostenrijk: "If people can find their bearings in the country of destination in the long run and establish their basis for livelihood".¹⁶ Algemeen kunnen wij stellen dat zeker de overheden van gastlanden de rol van de reïntegratieondersteuning met betrekking tot de duurzaamheid van de reïntegratie vrij groots zien. Dit zal verderop nog blijken uit de link die zij vaak proberen te leggen tussen reïntegratieondersteuning en ontwikkeling in de herkomstlanden.

NGO's die reïntegratieondersteuning aanbieden, hanteren vaker een bescheidener discours. Heimatgarten, een initiatief van de Duitse NGO Arbeiterwohlfahrt, formuleert het doel van reïntegratieondersteuning als volgt: "the creation of lasting basic conditions for successful humanitarian reintegration and support at the final destination ... The existence of a social and economic base which offers prospects is decisive for a successful reintegration of the returnees".¹⁷ Hier wordt dus voornamelijk de nadruk gelegd op het scheppen van een bestaansbasis, van waaruit de terugkeerder verder aan zijn reïntegratie kan werken. Het Nederlandse Maatwerk bij Terugkeer stelt dat het "mogelijk een deel van de hindernissen kan wegnemen rondom terugkeer".¹⁸ Daarom moet een aan deze organisatie gerichte hulpvraag concreet en kleinschalig zijn.

ONDERSTEUNING OP MAAT

De noodzaak van aandacht voor de individuele noden en verwachtingen van de terugkeerder wordt algemeen onderstreept. Ook wordt erkend dat daartegenover een zo ruim mogelijk uitgebouwd aanbod moet staan en dat bij evaluaties van deze noden en verwachtingen voldoende flexibiliteit aan de dag moet gelegd worden. Deze visie wordt onder meer verwoord in een evaluatierapport van het Zwitserse Programma van hulp bij terugkeer aan kwetsbare personen naar de Balkanlanden: "C'est pourquoi le surplus de travail découlant des enquêtes préalables et des adaptations de l'aide au retour garantissent au rapatrié une prestation qui répond à ses besoins et favorise sa réintégration".¹⁹ Het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de terugkeerder komt in landen als Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk sterk naar voren, hoewel de meeste landen opteren voor een gecontroleerde autonomie, zeker als het gaat om reïntegratieprojecten die de zelfredzaamheid van de terugkeerder moeten bevorderen, zoals de opstart van een inkomgenererende activiteit. In dat geval is een officiële goedkeuring van het reïntegratieproject voorafgaand aan de implementatie vereist.

VERSCHILLENDE DOELGROEPEN

Asielzoekers, zowel in de asielprocedure als uitgeprocedeerd, vormen de basisdoelgroep van de terugkeer- en reïntegratieprogramma's in de Europese gastlanden. Ook illegale migranten worden meestal opgenomen in de doelgroep, hoewel hun toegang tot reïntegratieondersteuning in sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland sterk beperkt wordt. In een hele reeks landen wordt de doelgroep echter nog ruimer gesteld. Daar kunnen ook erkende vluchtelingen of vluchtelingen met een tijdelijk of bijzonder beschermingsstatuut gebruik maken van reïntegratieondersteuning bij terugkeer. De Scandinavische landen Denemarken, Noorwegen en Zweden spreken in dat geval niet van ondersteunde vrijwillige terugkeer maar van ondersteunde vrijwillige repatriatie. Op basis van het verblijfsstatuut van deze terugkeerders worden hen meer rechten verleend: de programma's voor deze doelgroep zijn in de regel zeer genereus en laten gedurende een vastgestelde termijn de mogelijkheid open terug te keren naar het gastland. In vele landen worden programma's uitgewerkt die zich focussen op een specifieke doelgroep. Voorbeelden zijn legio. Eerder vernoemden wij al het Zwitserse Programma van hulp bij terugkeer aan kwetsbare personen naar de Balkanlanden. Recent startte Zwitserland een programma dat zich specifiek richt op de reïntegratieondersteuning van slachtoffers of getuigen van mensenhandel en uitgebuite cabaretarties-

16 IOM, Return Migration in Austria, 2006, p. 46

17 <http://www.heimatgarten.de/englisch/e-cis.html>

18 http://www.cordaid.nl/Ons_werk/Maatwerk_bij_Terugkeer/Over_ons.aspx?mId=10114&rId=766

19 Office fédéral des migrations, Programme d'aide au retour dans les Balkans à l'intention des personnes vulnérables, Rapport final 2007, Résumé, p. 4

ten. In het zeer versnipperde Duitse landschap specialiseert de NGO SOLWODI zich bijvoorbeeld in de reïntegratieondersteuning van alleenstaande vrouwen en moeders.

TOEGANGSVORWAARDEN

In een aantal landen werd of wordt de toegang tot de reïntegratieondersteuning echter wel beperkt. Deze beperking kan de meest uiteenlopende vormen aannemen: inschrijvingsultimatums, zoals dit in het verleden in Zwitserland werd toegepast, of vandaag nog in Nederland (een uitgeprocedeerde asielzoeker heeft na de kennisgeving van de beslissing slechts 28 dagen tijd om in te tekenen voor terugkeer- en reïntegratieondersteuning), een verplichte minimumduur van het verblijf in het gastland (in Spanje moet een kandidaat-terugkeerder bijvoorbeeld minstens 6 maanden onafgebroken in het land verbleven hebben om in aanmerking te komen voor het programma PREVICAM²⁰), of nog, een strenge selectieprocedure (in Spanje moet een uitgebreid sociaal onderzoek aantonen dat de terugkeerder werkelijk nood aan ondersteuning heeft).

Over het algemeen kan een migrant slechts één maal gebruik maken van reïntegratieondersteuning. Het Verenigd Koninkrijk wil in bijzondere omstandigheden wel een uitzondering toestaan. De meest gangbare motivatie voor de waaier aan beperkende toegangscriteria is de algemeen verspreide vrees dat het aanbod van reïntegratieondersteuning een aantrekkingskracht heeft op achterblijvers in het herkomstland. Meestal kan een terugkeerder die nagelaten heeft reïntegratieondersteuning aan te vragen in het gastland, deze in zijn herkomstland retroactief niet meer aanvragen. Het VARRP van het Verenigd Koninkrijk laat dit wel toe, terwijl in Kosovo zelfs gedepoteerde terugkeerders van de Danish Refugee Council (DRC) van eenzelfde reïntegratieondersteuning kunnen genieten als vrijwillige terugkeerders.

GEOGRAFISCHE SPREIDING

Naast de diversifiëring van programma's naar doelgroepen kiezen nogal wat gastlanden en NGO's voor een diversifiëring van hun aanbod naar landen of regio's. De keuze van deze herkomstlanden is in eerste instantie ingegeven door het feit dat in het gastland veel (kandidaat-)vluchtelingen en/of illegale migranten uit deze landen of regio's verblijven of omwille van reeds bestaande historische of ontwikkelingsbanden met de betreffende landen of regio's. Anderzijds vindt het inzicht dat reïntegratieprogramma's ook rekening moeten houden met de economische, politieke, sociale realiteit in de herkomstlanden meer en meer ingang, wat resulteert in een specifiek reïntegratieaanbod in een aantal herkomstlanden. Zo ontwikkelden zowel het Federaal Agentschap voor Migratie in Zwitserland als het Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM) in Frankrijk een groot aantal landspecifieke programma's die een groot aanbod reïntegratiemaatregelen en/of een ruimer reïntegratiebudget voor de terugkeerders naar deze landen voorzien. Dit heeft als resultaat dat in een aantal herkomstlanden of –regio's geleidelijk een ruim en gespecialiseerd reïntegratieondersteuningsaanbod werd opgebouwd (de meest in het oog springende voorbeelden zijn Afghanistan, Kosovo en Noord-Irak), terwijl in andere landen, zoals Togo, amper één initiatief bestaat dat terugkeerders uit Europa ondersteuning kan bieden.

VERSCHILLENDE OPERATOREN EN HUN PARTNERS

In veel landen (onder meer Ierland, Italië, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland) is IOM de (zo goed als) enige uitvoerder van de reïntegratieondersteuning. Dit gebeurt in opdracht van de overheid van het desbetreffende land dat de lijnen van de terugkeer- en reïntegratieprogramma's uitzet. In sommige landen, zoals Frankrijk en Zweden, voert de overheid zelf de reïntegratieprogramma's uit.²¹ In een kleiner aantal landen treffen we een meer gemengd beeld met verscheidene operatoren aan. Dit is onder meer het geval in Nederland, Oostenrijk en Spanje. Een aantal NGO's, zoals Maatwerk bij Terugkeer (Nederland), Caritas Oostenrijk en ACCEM (Spanje) hebben zich daar met een eigen ondersteuningsaanbod kunnen profileren. Het meest diverse maar ook complexe

20 Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes de la Comunidad de Madrid

21 In Zweden gaat het om de reïntegratieprogramma's in het kader van de vrijwillige repatriatie.

landschap van terugkeer- en reïntegratieprogramma's vinden wij in Duitsland terug. De federale Duitse overheid werkte enkel de basisprogramma's REAG en GARP uit. Het staat de Bundesländer vrij bijkomende reïntegratieondersteuning aan te bieden. Daarnaast ontstonden overal te lande tal van groot- en kleinschalige initiatieven van districten, steden en NGO's met zeer uiteenlopende focussen. De creatie van de databank Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) door de federale overheid is dan ook geen overbodige luxe. Toch constateert de Bayerischer Flüchtlingsrat nog een "lack of information among counselling offices in Germany, who in the case of returns use the standard REAG/GARP scheme only".²²

Bijna alle operatoren in de gastlanden doen voor de uitvoering van de reïntegratieondersteuning in de herkomstlanden en zeker voor de opvolging van de terugkeerders een beroep op een eigen internationaal netwerk (bijvoorbeeld het netwerk van IOM-kantoren), plaatselijke NGOs of overheidsinstellingen of gespecialiseerde, vaak tijdelijke reïntegratieinitiatieven van NGO's uit de gastlanden (bijvoorbeeld het op de professionele reïntegratie gerichte aanbod van het Duitse AGEF²³ in Afghanistan, Kosovo en Noord-Irak). Deze samenwerking wordt ook algemeen erkend als een noodzakelijke bouwsteen van elk reïntegratieprogramma. In een enkel geval opent de operator in het herkomstland een al dan niet tijdelijk filiaal, zoals het Franse ANAEM in Mali en Senegal en DRC in Kosovo.

ONDERSTEUNINGSAANBOD

Nogal wat Europese reïntegratieprogramma's proberen aan het hele spectrum van noden en verwachtingen van de terugkeerders tegemoet te komen. In zijn evaluatie van het terugkeer- en reïntegratieproject naar Kosovo pleit DRC ook expliciet voor een allesomvattende aanpak. Bij deze opzet loopt men echter steeds het gevaar te botsen met de realiteit van een gelimiteerd reïntegratiebudget, zodat uiteindelijk slechts aan een beperkt aantal noden en verwachtingen kan beantwoord worden. Dit is in het bijzonder het geval wanneer de terugkeerder een (nagenoeg) vrij te besteden maar relatief beperkt reïntegratiebudget krijgt toegewezen, zoals in België, Nederland en Oostenrijk. Dit probleem wordt elders vooral opgevangen door te werken met een onderverdeling van de reïntegratieondersteuning in deeldomeinen, waaraan bepaalde reïntegratiemiddelen of -initiatieven gekoppeld worden.

De meest courante benadering is het maken van een onderscheid tussen maatregelen die gericht zijn op de reïnstallatie van de terugkeerder (in het bijzonder huisvesting en de aankoop van huisraad, administratieve ondersteuning en medische en/of psychologische zorg) en maatregelen die zijn reïntegratie moeten bevorderen (in hoofdzaak de toeleiding naar werk en onderwijs en de opstart van een zelfstandige activiteit). Vooral aan dit tweede, professionele luik, waarvan zeer algemeen wordt aangenomen dat het de duurzaamheid van de reïntegratie en de zelfredzaamheid van de terugkeerder stimuleert, wordt in sommige landen sterke aandacht besteed.

Sprekende voorbeelden vinden we in het Verenigd Koninkrijk, waarin VARRP een aanzienlijk budget verstrekt voor onderwijs, beroepsopleiding, de opstart van een zelfstandige activiteit of jobgenererende maatregelen, en in Frankrijk, waar ANAEM voor een aantal herkomstlanden eveneens een genereus bedrag uittrekt voor een professioneel project. Soms wordt de grens niet altijd even duidelijk getrokken: in Zwitserland moet de "aide complémentaire matérielle" in principe professionele doeleinden dienen, maar wordt toch een zekere ruimte gelaten voor een alternatieve besteding aan reïnstallatiegerelateerde maatregelen. Er dient wel gezegd dat de vooropgestelde wezenlijke bedragen vaak flexibele budgetten met een maximumgrens zijn die op basis van een concreet en goedgekeurd project worden toegekend. Voor de reïnstallatie worden over het algemeen kleinere premies of bedragen voorzien.

Voor beide grote domeinen wordt doorgaans voorwaardelijke financiële reïntegratieondersteuning voorzien. De ondersteuning kan bijvoorbeeld echter ook de vorm van zuiver materiële hulp of

²² Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 50

²³ Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit

bemiddeling aannemen. Een aantal programma's delen de reïntegratieondersteuning nog meer op in componenten. Zo maakt het Duitse Kosovo Return Projekt van de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in eerste instantie het eerder vernoemde onderscheid tussen "Soforthilfe" en "Reintegrationsangebote"²⁴. Daarbinnen wordt aan diverse componenten een flexibele maar concrete invulling gegeven: bij de "Soforthilfe" vinden we onder meer de prefinanciering van woongelegenheden tot één jaar na de terugkeer, de financiering van installatiekosten tot 500€ per persoon en een tenlasteneming van medicatie tot 300€ per persoon. Het luik "Reintegrationsangebote" bevat diverse mogelijke maatregelen met het oog op educatieve of professionele reïntegratie waaraan ook specifieke bedragen zijn gelinkt. Ook het DRC volgt dit stramien in zijn eerdergenoemde terugkeer- en reïntegratieproject naar Kosovo.

Andere reïntegratieinitiatieven focussen exclusief op een deelaspect van het reïntegratieverhaal. De uitvoerders zijn meestal NGO's, die projecten voor terugkeerders implementeren in de herkomstlanden waar terugkeeroperatoren hun terugkeerders naar kunnen doorverwijzen. De projecten van AGEF in Afghanistan, Kosovo en Noord-Irak en de Noorse NGO Business Innovation Programs (BIP) in Bosnië-Herzegovina, Irak, Kosovo en Servië ter bevordering van de economische reïntegratie van terugkeerders zijn hiervan voorbeelden. Maar ook andere domeinen worden aangesproken: Heimatgarten voert bijvoorbeeld in samenwerking met plaatselijke partners diverse projecten uit in landen van het voormalige Oostblok, zoals een home voor gehandicapten en bejaarden in Kiev of zorg voor mentaal gehandicapte kinderen in Astana, Kazachstan.

TERUGKEER EN ONTWIKKELING

Heel wat overheden en ook NGO's hopen door middel van de reïntegratieondersteuning aan hun terugkeerders bij te dragen aan de algemene ontwikkeling van de herkomstlanden. Deze visie vinden we onder meer al terug in het Nederlandse GTAA-programma, dat de mogelijkheid van de aanvraag van een subsidie voor gemeenschapsgeoriënteerde reïntegratieprojecten in Angola en Ethiopië voorzag. De Zwitserse overheid koppelt aan meerdere van zijn landspecifieke terugkeer- en reïntegratieprogramma's een ontwikkelingsdimensie met de implementatie van kleinschalige projecten die de hele gemeenschap ten goede komen. Ook de diverse Return of Qualified Nationals (RQN) programma's naar o.m. Afghanistan, Afrika en Irak getuigen van deze opvatting.

Op deze visie bestaat echter nogal wat kritiek: het bestaan van een substantiële impact van terugkeer- en reïntegratieondersteuning voor de niet-gemigreerde gemeenschap in de herkomstlanden wordt sterk in twijfel getrokken, niet in het minst omdat vaak niet eens een duurzame reïntegratie van de individuele terugkeerder kan gerealiseerd worden. Dit belichten wij nog nader in het volgende onderdeel van dit hoofdstuk.

BEHOEFTE AAN STROOMLIJNING

Uit dit bescheiden overzicht van het terugkeer- en reïntegratieondersteuninglandschap in de Europese gastlanden blijkt in elk geval duidelijk de grote verscheidenheid van visies op en invullingen van het reïntegratieondersteuningsaanbod. Dit beeld wordt bevestigd in verschillende geraadpleegde studies én in veel herkomstlanden. Zo stelde de onderzoekster tijdens een monitoringmissie naar Sierra Leone vast: "The kind of assistance, to which extent, from who and in which stage the assistance was given varies enormously among the returnees"²⁵. Meer eenvormigheid is ook in het belang van de terugkeerders, zodat zij na hun terugkeer in het herkomstland gelijkwaardige toegang hebben tot reïntegratieondersteuning. Bij veel NGO's is de roep dan ook groot om te komen tot een meer gestroomlijnde Europese aanpak van terugkeer- en reïntegratieprogramma's of op zijn minst de uitwisseling van good practices. Hiertoe worden al geregeld initiatieven genomen, bijvoorbeeld de organisatie van conferenties, zoals het European Open Forum on Return (Malmö, 24-25 maart 2006, georganiseerd door het Zweedse Rode Kruis) of Europese samenwerkingspro-

24 Flyer Kosovo Return Projekt, beschikbaar op: http://www.bamf.de/nn_443754/DE/Migration/IntAufgaben/Projekte/projekte-inhalt.html

25 Return Migration to Sierra Leone. Monitoring the Embeddedness of Returnees, p. 24

jecten rond terugkeer- en reïntegratieondersteuning, zoals het ERSO-project²⁶. Echter ook op nationaal niveau wordt hier en daar gestreefd naar meer afstemming van de verschillende terugkeer- en reïntegratieinitiatieven, zoals bijvoorbeeld geïllustreerd door de recente vorming van een terugkeerconsortium in Nederland.

1.5 FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN OP HET REÏNTEGRATIE-PROCES EN DE IMPACT VAN DE ONDERSTEUNING

Reïntegratieondersteuning is lang niet de enige factor die een invloed uitoefent op het reïntegratieproces en staat ook niet los van een breed scala aan andere factoren die hierop hun stempel kunnen drukken. Deze factoren houden voornamelijk verband met de terugkeerbestemming, individuele kenmerken en de persoonlijke situatie van de terugkeerder en zijn migratiecyclus.

REGIO VAN TERUGKEER

In de eerste plaats speelt de specifieke economische, politieke en sociale situatie van het terugkeerland of de terugkeerregio een determinerende rol. Op economisch vlak is vooral de werkgelegenheid een belangrijke indicator voor de professionele perspectieven van potentiële terugkeerders. In veel terugkeerlanden, zoals Afghanistan en Kosovo, is de werkloosheidsgraad zo hoog dat een terugkeerder zonder ondersteuning op de arbeidsmarkt nagenoeg kansloos is. De politieke stabiliteit en veiligheidssituatie zijn in heel wat herkomstlanden niet verzekerd. Dit is voornamelijk het geval indien een land net uit een conflictsituatie komt, of er zich zelfs nog in bevindt, wat opnieuw op heel wat terugkeerlanden van toepassing is. In dergelijke landen moet een goed functionerend staatsapparaat vaak volledig heropgebouwd worden. Ook sociale voorzieningen zijn in onvoldoende mate voorhanden.

Er bestaat daarom nogal wat ongerustheid over de capaciteit van herkomstlanden in heropbouw om grote aantallen terugkeerders op te vangen. Meestal keren ook IDP's of vluchtelingen uit de buurlanden terug. Een te grote instroom van terugkeerders kan een staat en maatschappij die zich herstelt opnieuw onder zware druk zetten. Zo kan er een ongezonde concurrentie en spanning ontstaan tussen terugkeerders onderling of tussen terugkeerders en de achtergebleven gemeenschap. Weliswaar stroomt na de beëindiging van een conflict vaak internationale hulp voor de wederopbouw toe, maar evenzeer trekken donors zich na een poos terug uit deze landen om hun werkterrein te verleggen. In sommige herkomstlanden, zoals Ecuador, heerst een gunstig klimaat voor de ontwikkeling van terugkeerinitiatieven. Andere landen, bijvoorbeeld Rusland, voorzien van overheidswege geen enkele begeleiding voor terugkeerders.

In bepaalde landen zijn fenomenen als corruptie of bureaucratie alomtegenwoordig en kunnen zij een aanzienlijk obstakel voor de reïntegratie vormen. Ook binnenin landen kunnen grote regionale verschillen bestaan, bijvoorbeeld op het vlak van de levensduurte. Zo betekent het niet hetzelfde terug te keren naar Moskou als naar een provinciale Russische stad. De onderzoeker van het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) stelde tijdens een monitoringmissie in Afghanistan bijvoorbeeld vast dat "urban and rural areas differ highly in terms of security and socio-economic situation".²⁷ Dit alles wijst erop dat terdege rekening moet gehouden worden met de actuele economische, politieke en sociale context van elk terugkeerland of elke terugkeerregio in de beoordeling van de reïntegratiemogelijkheden en de bepaling van de grootteorde van de reïntegratieondersteuning.

26 Voor meer informatie zie de website van het ERSO-project: <http://www.erso-project.eu>

27 Return Migration to Afghanistan. Monitoring the Embeddedness of Returnees, p. 9

PERSOONLIJKE FACTOREN

Ten tweede bepalen ook heel wat individuele kenmerken en de persoonlijke situatie van de terugkeerder zijn kansen op een succesvolle reïntegratie. Tot deze kenmerken behoren onder meer leeftijd, geslacht, gezinsstatus, opleidingsniveau, etnische afkomst en religie. In traditionelere maatschappijen zullen de reïntegratiemogelijkheden van vrouwen bijvoorbeeld eerder beperkt zijn door het klassieke patroon van de vrouw als huisvrouw en de man als kostwinner. In Servië krijgen Roma-terugkeerders door de algemene achterstelling van deze bevolkingsgroep minder reïntegratiekansen.²⁸ De mate van invloed die deze factoren uitoefenen is echter ook weer sterk afhankelijk van het terugkeerland. In Sierra Leone slagen oudere terugkeerders er bijvoorbeeld beter in om zich te reïntegreren dan jonge terugkeerders: deze laatste groep heeft als gevolg van de oorlog namelijk geen degelijk onderwijs genoten of kon geen werkervaring opdoen en heeft minder sociale contacten kunnen opbouwen.²⁹ In Armenië zijn het dan weer terugkeerders van middelbare leeftijd die een streepje voor hebben: jongere terugkeerders zijn immers meer vervreemd van hun herkomstland, terwijl oudere terugkeerders het moeilijker hebben op de arbeidsmarkt.³⁰

Ook bepaalde waarden van terugkeerders of percepties kunnen al dan niet bijdragen tot hun reïntegratiekansen. Zo zullen terugkeerders uit Togo vanuit een schaamtegevoel niet snel uit eigen beweging om ondersteuning vragen.³¹ Daarnaast bepaalt de persoonlijke situatie van terugkeerders in hoge mate of hun reïntegratie kans op succes heeft. Een zeer belangrijk element hierbij is de ondersteuning door familie, vrienden en kennissen. Een goed sociaal netwerk kan de terugkeerder op materieel en emotioneel vlak bijstaan. Maar bijvoorbeeld ook de lage of hoge afkomst van een terugkeerder of eenvoudigweg zijn gezondheidssituatie kunnen een cruciale invloed uitoefenen. Samengevat kunnen we stellen: "returnees are not a homogenous group, but each of them has their own characteristics that provide challenges or opportunities to become embedded".³²

HET MIGRATIETRAJECT

De verschillende fasen in de migratiecyclus van de terugkeerder (de premigratie- en migratieomstandigheden, het verblijf in het gastland en de omstandigheden die de terugkeer omringen) oefenen eveneens vaak nog een wezenlijke invloed uit op zijn reïntegratieproces. Zo heeft een migrant altijd om een bepaalde reden, of om een combinatie van redenen, zijn gastland verlaten en is het belangrijk na te gaan of deze oorzaken van de migratie nog steeds bestaan en een hindernis voor de reïntegratie kunnen vormen. Terugkeerders naar Bosnië-Herzegovina konden bijvoorbeeld niet altijd naar hun oude woonplaats terugkeren door aanhoudende etnische spanningen. Door traumatische ervaringen vóór of tijdens zijn migratie kan bij de terugkeerder een gebrek aan zelfvertrouwen of vertrouwen in de samenleving ontstaan zijn. Maar ook op meer praktisch niveau hebben gebeurtenissen tijdens deze fase ingrijpende gevolgen: veel terugkeerders hebben hun woning of andere bezittingen verkocht om voor de reis naar het gastland te betalen of nog, keren naar hun land van herkomst terug met een zware schuldenlast.

De omstandigheden van het verblijf in het gastland kunnen eveneens nog zeer lang doorwerken op het reïntegratieproces van de terugkeerder. Er is een zeer brede consensus over het feit dat de restrictieve asielwetgevingen in de Europese gastlanden de vaardigheden van asielzoekers om te integreren of te reïntegreren sterk ondermijnen. In veel landen wonen asielzoekers lange of zelfs zeer lange tijd in asielcentra waar zij een passief leven, een leven in afhankelijkheid leiden. Meestal hebben zij niet het recht te werken, te studeren of opleidingen te volgen, waardoor zij hun vaardigheden niet kunnen onderhouden of geen nieuwe competenties kunnen ontwikkelen.

Terugkeerders die wel gewerkt hebben, slagen er soms in bij hun terugkeer wat spaargeld mee te nemen, of zij kunnen tijdens hun verblijf in het gastland geld opsturen naar familie, waardoor zij hun

28 Grupa 484, Palilula – our Home, Results on Research on Returnees from Western Europe

29 Return Migration to Sierra Leone. Monitoring the Embeddedness of Returnees p. 19

30 Return Migration to Armenia. Monitoring the Embeddedness of Returnees p. 26

31 Return Migration to Togo. Monitoring the Embeddedness of Returnees p. 14

32 Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries, p. 58

sociaal netwerk in het herkomstland kunnen onderhouden en hier na hun terugkeer op hun beurt een beroep op kunnen doen. Zij die zelfstandig woonden, kunnen in het gastland eveneens een sociaal netwerk uitbouwen. Na hun terugkeer bieden deze transnationale contacten mogelijk ook een vorm van ondersteuning.

Op psychologisch vlak is de impact van de omstandigheden van het verblijf in het gastland niet te onderschatten. Voor veel asielzoekers zijn de levensomstandigheden in de gastlanden vernederend, ze hebben een negatieve invloed op hun gevoel van zelfwaarde en nemen hun motivatie om hetzij te integreren, hetzij te reïntegreren weg. Ten slotte kan ook de verblijfsduur in het gastland een rol van betekenis spelen. Voor nogal wat terugkeerders kan het herkomstland na lange afwezigheid onherkenbaar geworden zijn: "Returning to a changed country, where social relations, political structures, and economic conditions are not what they used to be, may be equivalent to arriving in a new place".³³ Immers, zeker in het geval van een langdurig verblijf in het gastland kunnen terugkeerders een grote persoonlijke evolutie doorgemaakt hebben waardoor ze bijvoorbeeld met een veranderde culturele identiteit naar hun land van herkomst terugkeren.

TERUGKEEROMSTANDIGHEDEN

Ten laatste kunnen ook de omstandigheden rond de terugkeer de kansen van de terugkeerder in zekere mate bepalen. Zo is er onder meer een belangrijke rol weggelegd voor de voorbereidingstijd en de medezeggenschap die de terugkeerder in het gastland krijgt, alsook zijn geïnformeerdheid over de situatie in zijn herkomstland. Een kwalitatieve en actieve voorbereiding kan de motivatie en het geloof van de terugkeerder in een toekomst in zijn herkomstland versterken. De reden van de terugkeer is in dit opzicht evenmin verwaarloosbaar. De meeste terugkeerders keren om negatieve redenen terug naar het land van herkomst: de meest voorkomende redenen zijn dringende familiale omstandigheden, zoals ziekte of het overlijden van een familielid, of het ontbreken van toekomstperspectieven en (verregaande) bestaansonzekerheid in het gastland. Veel zeldener kiest men voor terugkeer om positieve redenen zoals een gunstig evaluerende situatie in het herkomstland.

Daarnaast is het onthaal van terugkeerders in meerdere landen weinig hartelijk. Zij worden bijvoorbeeld gestigmatiseerd omdat zij niet hebben kunnen voldoen aan de verwachtingen van de achtergebleven familie of gemeenschap. Het Oostenrijkse Asylkoördinationen omschrijft dit probleem als volgt: "the problem of returning with empty hands. After all, enormous sums had been invested in getting to Europe and it is not believable both for family and friends that there is no financial return at all".³⁴ Zoals bij de individuele kenmerken van de terugkeerder moeten we ook hier opmerken dat deze realiteit landspecifiek is: in Afrikaanse landen riskeert een berooide terugkeerder uitgesloten te worden, terwijl men zich in andere landen, zoals Armenië, veel minder rancuneus opstelt. Toch blijft de terugkeerder vaak met een gevoel van mislukking achter. In andere landen, in het bijzonder in (ex)conflictgebieden, kan men bepaalde groepen terugkeerders met een groot wantrouwen benaderen, bijvoorbeeld omdat zij ervan verdacht worden misdaden te hebben gepleegd en daarom gevluht te zijn.

IMPACT OP DE REÏNTEGRATIE

Hoewel het bovenstaande laat uitschijnen dat zeer veel beïnvloedende factoren het reïntegratieproces in het thuisland eerder bemoeilijken, kunnen ze soms zowel een positieve als een negatieve impact hebben. Zo kan een zeer negatieve ervaring in het gastland met betrekking tot de verblijfsprocedure enerzijds lijden tot frustratie en teleurstelling die het de terugkeerder onmogelijk maken zich te concentreren op zijn reïntegratie, maar anderzijds kan het de terugkeerder ook doen beseffen dat zijn toekomst in zijn land van herkomst ligt en motiveren om werk te maken van zijn reïntegratie.

33 Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries, p. 5

34 IOM, Return Migration in Austria, 2006, p.

De verschillende factoren die het reïntegratieproces beïnvloeden staan uiteraard niet los van elkaar en kunnen elkaar versterken. Een terugkeerder naar Afghanistan die heeft kunnen werken in zijn gastland, die behoort tot een hogere sociale klasse en kan rekenen op een sterk sociaal netwerk heeft statistisch gezien bijvoorbeeld een grotere kans op een geslaagde reïntegratie. Dit wil zeggen dat sommige terugkeerders vanuit een veel gunstigere startpositie aan hun reïntegratie kunnen beginnen werken dan andere terugkeerders, waarmee dan ook rekening zou moeten gehouden worden bij de toekenning van de reïntegratieondersteuning.

Het is verder heel opvallend dat de factoren niet alleen hun stempel drukken op de reïntegratiekansen van een terugkeerder op materieel vlak maar evenzeer of zelfs nog meer op psychologisch vlak.

DE ROL VAN DE ONDERSTEUNING IN HET REÏNTEGRATIEPROCES

In het zeer brede spectrum van factoren die de uitkomst van de reïntegratie beïnvloeden, neemt de reïntegratieondersteuning een eerder bescheiden plaats in. Dit geldt om te beginnen vanuit het standpunt van de terugkeerder. De mogelijkheid van reïntegratieondersteuning blijkt zelden een doorslaggevende rol te spelen in de beslissing om terug te keren, dit onder meer omdat ze vaak slechts een druppel is op de hete plaat van problemen waarmee de terugkeerder geconfronteerd wordt. Een uitspraak van een potentiële Afghaanse terugkeerder in het Verenigd Koninkrijk illustreert deze realiteit: "So you are asking someone to go voluntarily on something like \$500 or \$600 in instalments when the average cost of coming here was over \$ 10.000 ... they are wasting a lot of theirs and people's time with these kind of schemes".³⁵

Heel wat factoren die een impact hebben op het reïntegratieproces liggen inderdaad buiten het bereik van de reïntegratieondersteuning. Dit geldt onder meer voor een heel aantal landspecifieke contexten, zoals de economische toestand waarin het terugkeerland zich bevindt of de functioneringsgraad van het staatsapparaat en de sociale voorzieningen in een ex-conflictland of –regio. De aanpak van deze zaken is onder meer een taak voor internationale ontwikkelingssamenwerking, wat echter sommige reïntegratieprogramma's er niet van weerhoudt om op lokaal niveau kleinschalige ontwikkelingsprojecten uit te voeren die de ruime gemeenschap ten goede komen.

Andere problemen kunnen in wezen wel aangepakt worden, al ligt de bevoegdheid hiervoor meestal niet bij de verstrekkers van de reïntegratieondersteuning. Het meest treffende voorbeeld hiervan is de asielpolitiek van de gastlanden met betrekking tot het recht op werk, opleiding en onderwijs en de accommodatieomstandigheden tijdens de asielprocedure. Sommige reïntegratiemaatregelen hebben in bepaalde landen dan weer weinig zin. In Afghanistan, Angola of Iran bijvoorbeeld halen het opstellen van cv's of het voeren van sollicitatieprocedures weinig uit omdat men daar in de eerste plaats via een netwerk van persoonlijke contacten en op voorspraak een job verwerft.

Toch bewijst reïntegratieondersteuning wel degelijk zijn nut, al is het dan maar omdat het een aantal belemmerende factoren voor de eigenlijke reïntegratie probeert te tackelen. De impact op uiteindelijke duurzame reïntegratie blijft echter meestal vrij beperkt. Het monitoringonderzoek van CIDIN stelde dan ook vast: "While the majority of the returnees manage to meet the immediate needs of food and shelter, most are still not able to earn a sustainable livelihood because they do not have any savings to overcome shocks in their household, such as sickness or the loss of a job."³⁶

DEFINIËRING VAN "DUURZAME REÏNTEGRATIE"

Dit brengt ons ook bij het niet onaanzienlijke probleem van een definitie van duurzame reïntegratie. Een uniforme definitie is in feite onmogelijk, bijvoorbeeld alweer omwille van de landspecificiteit. Toch bestaan er constanten die expliciet met duurzame reïntegratie in verband worden gebracht. Ten eerste wordt duurzame reïntegratie als een continu proces beschouwd dat zich afspeelt op de lange termijn. Ten tweede speelt reïntegratie zich af op verschillende domeinen. De meest voor de

35 Understanding Voluntary Return, p. 17

36 Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries, p. 5

hand liggende en tastbare dimensie is de economische reïntegratie. Duurzaamheid wordt dan bereikt indien de terugkeerder zonder hulp van buitenaf in zijn eigen levensonderhoud (en eventueel dat van zijn gezin) kan voorzien.

Daarnaast kan reïntegratie ook op fysiek, sociaal en psychologisch vlak gesitueerd worden. Fysieke reïntegratie is vooral gelinkt met veiligheid en met de toegang tot alle basisrechten en –diensten. Met de sociale dimensie wordt in eerste instantie het voor materiële en emotionele noden kunnen terugvallen op een breed sociaal netwerk bedoeld. De psychologische reïntegratie wordt gekenmerkt door het gevoel zich thuis te voelen in zijn terugkeerland, zijn eigen identiteit te kunnen beleven en psychologische gemoedsrust.³⁷ We zouden voorzichtig kunnen stellen dat een terugkeerder duurzaam gereïntegreerd is, wanneer hij in al de genoemde domeinen een stabiele positie bereikt heeft.

EVALUEREN VAN “DUURZAME REÏNTEGRATIE”

De manier waarop duurzame reïntegratie effectief kan gemeten en bepaald worden, blijft een moeilijke kwestie. Allereerst zou men een consensus moeten bereiken over het precieze ogenblik waarop deze duurzame reïntegratie gerealiseerd moet zijn. Daarnet gaven wij echter aan dat reïntegratie een continu proces is, daarom moet een kunstmatig meetmoment gekozen worden, uiteraard liefst op langere termijn (1 jaar of langer). In dat opzicht is het nagenoeg onmogelijk te stellen ‘dat iemand duurzaam gereïntegreerd is’. Wel kan bepaald worden ‘in welke mate’ de terugkeerder op het uitgekozen tijdstip gereïntegreerd is, in de hierboven genoemde domeinen.

Een tweede probleem is de keuze van maatstaven. In de definitie hierboven wordt – met uitzondering van de psychologische reïntegratie - gewerkt met vrij objectieve vaststaande indicatoren. Er zijn echter nog een reeks andere mogelijke benaderingen die vooral uitgaan van een vergelijking, bijvoorbeeld met de situatie van de terugkeerder vóór zijn vertrek uit zijn herkomstland, waarbij hij duurzaam gereïntegreerd is, wanneer zijn actuele situatie niet slechter is dan zijn situatie vóór zijn migratie. De situatie van de terugkeerder kan ook vergeleken worden met de situatie van de achterblijvers, waarbij de terugkeerder duurzaam gereïntegreerd is, als hij minstens dezelfde levensstandaard heeft als de achterblijvers. Een derde optie is de vergelijking met de situatie van de terugkeerder in zijn gastland. Een vergelijking kan steeds plaatsvinden op het niveau van de terugkeerder zelf (diens subjectieve perceptie) of op basis van objectieve statistische criteria.

Het is niet eenvoudig om eenduidig het begrip duurzame reïntegratie vast te leggen en de graad van duurzaamheid te meten. Het is evenmin evident om vast te stellen of en in welke mate reïntegratieondersteuning een impact uitoefent op de duurzaamheid van de reïntegratie, gezien deze ondersteuning slechts een klein onderdeel vormt van een veel groter geheel. In elk geval beoogt de situering hierboven het begrip duurzame reïntegratie accurater te benaderen dan de oude these, die ervan uitgaat dat reïntegratie duurzaam is wanneer de terugkeerder na zijn terugkeer niet meer verder migreert en dit ook niet wenst te doen.

37 Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries

1.6 CONCLUSIE

In de meeste Europese gastlanden is de ultieme doelstelling van reïntegratieondersteuning de duurzame reïntegratie van de terugkeerders in hun herkomstlanden, een visie die ook België deelt. Het aanbod dat deze doelstelling moet realiseren wordt in Europa echter op een heel uiteenlopende wijze ingevuld. België neemt (overigens niet als enige) met zijn visie een ambitieuze positie in en hoopt zijn terugkeerders duurzaam te laten reïntegreren in hun land van herkomst met een vrij ruim aanbod waar echter beperkte financiële middelen tegenover staan, wat potentiële terugkeerders daardoor relatief weinig houvast biedt.

De realiteit leert ons dat de meerderheid van de terugkeerders er met moeite of zelfs niet in slaagt zich te reïnstalleren en de ontvangen steun noodgedwongen gebruikt om een beperkte periode te overbruggen. Er wordt terecht gepeild naar de behoeften en de verwachtingen van de terugkeerder maar met het huidige beperkte budget kan bezwaarlijk aan de veelheid van geformuleerde noden en verwachtingen tegemoet gekomen worden. Daarom durven wij te stellen dat de Belgische visie op dit ogenblik geen correcte weergave is van wat op het terrein gebeurt en pleiten wij voor meer consequentie en transparantie in de Belgische visie op reïntegratieondersteuning.

De Belgische visie kan worden bijgesteld zodat zij beter op de huidige realiteit aansluit. De visie kan bescheidener worden zodat ze meer conform is met de mogelijkheden van het aanbod. In die optiek zou de visie kunnen luiden: de reïntegratieondersteuning vanuit België wil de terugkeerder een eerste aanzet voor zijn uiteindelijke duurzame reïntegratie geven door (een aantal) obstakels tijdens zijn reïnstallatie en begin van de reïntegratie te overwinnen.

Als België voor zijn terugkeerders toch de ultieme doelstelling van duurzame reïntegratie wil proberen te realiseren, dan moet het zijn aanbod substantieel uitbreiden, of op zijn minst aanvullen. Evenwel moet ook in dat geval de Belgische visie een bescheidenere verwoording krijgen in het licht van het feit dat reïntegratieondersteuning slechts een van de vele factoren is die op het uiteindelijk welslagen van de reïntegratie een impact hebben. DRC formuleert in het kader van zijn ondersteuningsprogramma voor uitgeprocedeerde asielzoekers uit Kosovo een dergelijke bescheiden visie: "we can only ... assist in the process of ensuring that the relevant preconditions for sustainability are in place".³⁸

38 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 5

2

NAAR EEN GEVARIEERD REÏNTEGRATIEONDER- STEUNINGSAANBOD

In het tweede luik van dit document bekijken we nader welke interessante, concrete invulling in diverse Europese gastlanden of in terugkeerlanden aan het reïntegratieondersteuningsaanbod gegeven wordt om de verschillende aspecten van het reïntegratieproces, de problemen en de uitdagingen van de terugkeerders aan te pakken. Eerst staan we zeer kort stil bij de ondersteuning van de terugkeerreis zelf. In een tweede rubriek nemen wij de financiële ondersteuning die de terugkeerders (mee)krijgen onder de loep. Vervolgens bespreken we de bijkomende materiële of inhoudelijke ondersteuning van hun reïnstallatie- en reïntegratieproces. We besteden verder aandacht aan de bijzondere ondersteuningsmaatregelen die hier en daar voor kwetsbare terugkeerders ontwikkeld zijn. We bekijken het profiel van operatoren in gast- en herkomstlanden en exploreren het nog weinig ontwikkelde aspect van opvolging en monitoring.

Het geheel van deze best practices is uiteraard een ideaalbeeld dat moeilijk realiseerbaar is. Deze opsomming moet eerder opgevat worden als een inspiratiebron voor de uitbouw van een kwalitatief reïntegratieondersteuningsaanbod. Hoewel dit laatste steeds afhankelijk zal zijn van de budgettaire realiteit en andere specifieke contexten, proberen we toch in een conclusie te komen tot een overzicht van een aantal elementen die standaard in elk ondersteuningsaanbod zouden moeten voorkomen.

2.1 REISONDERSTEUNING

De praktische ondersteuning van de terugreis wordt over het algemeen voor een groot stuk of volledig uitgevoerd door IOM in het kader van een basisterugkeerprogramma. Tot het pakket behoort standaard de boeking en financiële tenlasteneming van de terugreis tot aan de eindbestemming, doorgaans per vliegtuig. In sommige landen is het voor een aantal niet zo verre bestemmingen ook mogelijk de terugreis over land te laten gebeuren, per trein, per bus of per auto. In het geval van een terugreis per auto wordt in Duitsland dan bijvoorbeeld benzine voor een van te voren vastgesteld bedrag ten laste genomen.

Voorafgaand aan de terugreis wordt meestal ook een vorm van ondersteuning verleend bij het verkrijgen van reisdocumenten, hetzij door actieve bemiddeling, hetzij door middel van informatieverstrekking en doorverwijzing. De kosten die de terugkeerder in dit opzicht maakt, worden in

de regel bij vertrek terugbetaald. Dit geldt ook voor de transportkosten van de woonplaats in het gastland naar de plaats van vertrek.

Minder vaak wordt opvang voorzien voor terugkeerders die in afwachting van hun vertrek nergens terecht kunnen. ANAEM schreef deze maatregel in in zijn Programme d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière: "Si nécessaire, les frais d'hébergement et de repas dans l'attente du départ"³⁹. De terugkeerder krijgt vertrekassistentie in de luchthaven in het gastland, indien nodig ook bij een transit. Indien nodig bestaat vaak ook de mogelijkheid een (medische) escort te voorzien.

Verskillende operatoren benadrukken vooral het belang van ondersteuning bij aankomst. In twee Zwitserse landspecifieke ondersteunde vrijwillige terugkeerprogramma's, naar Georgië en Nigeria, wordt bijvoorbeeld een component "reception at the airport and assistance with immigration" vermeld⁴⁰, net als in het door de EU gesubsidieerde RANA-programma (Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan Programme)⁴¹. Consequent uitgevoerd kan dit laatste aspect voor terugkeerders een zekere garantie voor een initiële veilige terugkeer inhouden. Aanwezigheid bij aankomst van terugkeerders maakt een monitoring van de terugkeer mogelijk en schept tegelijk een gelegenheid om noodzakelijke informatie over te dragen aan de terugkeerder.

Terugkeerders die een langere tijd in het gastland verbleven hebben, willen meestal een aantal bezittingen meenemen naar hun land van herkomst. Op deze realiteit wordt door terugkeer- en reïntegratieprogramma's heel uiteenlopend ingegaan. Een aantal, zoals de Nederlandse Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) stellen voor een deel van de HRT-reïntegratiebijdrage te gebruiken voor het vervoer van extra bagage, met een richtbedrag van 500€. Ook al zijn de overgebrachte zaken nog zeer bruikbaar, de kosten van de overbrenging betekenen potentieel toch een grote hap uit het reïntegratiebudget nog voor het goed en wel kan besteed worden in het land van herkomst. Diverse terugkeer- en reïntegratieprogramma's (bijvoorbeeld het Deense repatriatieschema of VARRP) voorzien echter in meerdere of mindere mate een tussenkomst in de verzending van bagage die de terugkeerder niet zelf hoeft te betalen. Idealiter zou een terugkeerder "be entitled to take their entire belongings home with them with support from the government"⁴². In het geval van verzending van bezittingen zou een goede opvolging wat betreft de douaneformaliteiten moeten verzekerd zijn.

De reisondersteuning levert uiteraard geen directe bijdrage tot reïntegratie maar een zorgvuldig georganiseerde terugkeer kan de terugkeerder wel in zekere mate geruiststellen en neemt sowieso een zware financiële last van zijn schouders.

2.2 FINANCIËLE ONDERSTEUNING

Financiële ondersteuning behoort bijna overal in de Europese gastlanden standaard tot het terugkeer- en reïntegratieondersteuningspakket. Zij kan de gedaante aannemen van een directe, onvoorwaardelijke steun of van een indirecte, voorwaardelijke steun of – veelal - een combinatie van beide vormen.

2.2.1 DIRECTE OF ONVOORWAARDELIJKE STEUN

De directe of onvoorwaardelijke steun valt gewoonlijk onder de basisterugkeerondersteuning. Voor deze steun worden dan ook onder meer termen als 'forfait' (Zwitserland), 'relocation grant' (Verenigd Koninkrijk), 'Reisebeihilfe' (Duitsland) of 'installation grant' (Oostenrijk) gebruikt. Hieruit moet

39 http://www.anaem.fr/article.php?id_article=490

40 Flyers Assisted Voluntary Return Program Georgia en Assisted Voluntary Return Programme to Nigeria

41 Flyer Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan Programme, IOM Helsinki

42 European Open Forum on Return, Malmö 24-25 March 2006, Findings of the Open Forum, p. 8

blijken dat de terugkeerder verondersteld wordt dit bedrag in de eerste plaats aan te wenden voor zijn verhuis naar en reïnstallatie in zijn herkomstland.

De toegekende bedragen liggen min of meer in dezelfde grootteorde. Het Verenigd Koninkrijk voorziet standaard een steun van 500£ (629€)⁴³ per terugkeerder, ongeacht zijn leeftijd. Andere landen voorzien meer differentiëring met bijhorende voorwaarden. In Zwitserland bijvoorbeeld voorziet men afhankelijk van de verblijfsplaats en –duur in Zwitserland een bedrag van 500CHF (317€) tot 1000CHF (635€) per volwassene en de helft van deze bedragen voor minderjarigen. Voor een aantal van zijn landspecifieke programma's wordt bovendien een verdubbelde steun van 2000CHF (1.270€) per volwassene en 1000CHF per kind uitgekeerd. Het onderscheid tussen volwassenen en kinderen wordt in verschillende variaties wel meer gemaakt. In Nederland krijgen een volwassene en een niet-begeleide minderjarige (NBM) een bedrag van 500€, terwijl voor een andere minderjarige 100€ uitgekeerd wordt. Het Duitse REAG/GARP-programma kent een vrij lage 'Reisebeihilfe' van 100€ per volwassene en kind ouder dan 12 jaar en 50€ per kind jonger dan 12 jaar toe. Dit bedrag kan wel door de individuele deelstaten verhoogd worden. Zo verdubbelt de deelstaat Niedersachsen tot 31/12/2008 deze bedragen. In Spanje wordt dan weer een maximumgrens voor de steun getrokken: elke terugkeerder heeft recht op 400€ maar een gezin kan maximaal 1.600€ ontvangen. Over het algemeen wordt echter geen plafond vooropgesteld.

Af en toe wordt het bedrag van de directe steun herzien en opgetrokken: ANAEM verhoogde vanaf 01/08/2008 de bedragen toegekend in het kader van zijn Programme d'aide au retour humanitaire van 160€ naar 300€ voor een volwassene en van 50€ naar 100€ voor een minderjarige. In een aantal landen voorziet de overheid alleen maar deze beperkte steun. Dit is bijvoorbeeld het geval in Oostenrijk, waar een terugkeerder slechts maximaal 370€ (of 70€ bij een vertrek vanuit detentie) kan ontvangen, een enkel landspecifiek terugkeer- en reïntegratieprogramma niet te na gesproken.

De terugkeerder ontvangt de directe steun in de regel bij zijn vertrek via een cash uitbetaling van het volledige bedrag. Er wordt van hem geen verantwoording voor het spenderen verlangd. UNHCR experimenteerde in zijn repatriatie- en reïntegratieprogramma van Guatemalteekse vluchtelingen uit Mexico naar Guatemala (1987-1999) met de uitbetaling van de cash steun aan iedere afzonderlijke terugkeerder om ervoor te zorgen dat niet alleen het gezinshoofd maar elk gezinslid van de ondersteuning zou kunnen genieten. In de realiteit echter zal een gezin veelal genooddaakt zijn het al bij al beperkte gekregen budget bijeen te leggen en gezamenlijk te besteden.

Er wordt algemeen aangenomen dat de terugkeerder met zijn directe steun niet veel kan realiseren in zijn land van herkomst en dat het beperkte bedrag over het algemeen slechts dient voor de voorziening van eerste noden zoals voedsel of in het beste geval een bescheiden reïnstallatie. Deze vaststelling tijdens CIDIN's monitoringmissie naar Armenië is illustratief voor deze realiteit: "Although pocket money were only intended to cover a few of the initial needs of the returnee upon return, (...) the amount received was considered sarcastically small by those returnees who experienced a lot of obstacles upon return".⁴⁴ De impact op de eigenlijke reïntegratie of zelfs de reïnstallatie van terugkeerders kan daarom als zo goed als nihil beschouwd worden.

2.2.2 INDIRECTE OF VOORWAARDELIJKE STEUN

Dit type van financiële ondersteuning is veel meer gefocused op de totstandbrenging van de professionele reïntegratie van de terugkeerder in zijn herkomstland, die uiteindelijk moet leiden tot zijn zelfredzaamheid. Sommige reïntegratieprogramma's reserveren de financiële ondersteuning strikt voor dit doeleinde. Per uitzondering wordt ook ruimte gelaten voor reïnstallatiekosten, maar vaker wordt een budget voorzien voor zowel reïnstallatie als professionele reïntegratie. Andere programma's echter laten de terugkeerder dan weer vrij in de bepaling van de besteding van het toegekende budget.

43 Voor de omzetting naar Euro werd gebruik gemaakt van de koers van 01/10/2008 op de website <http://www.oanda.com/convert/classic>

44 Return Migration to Armenia. Monitoring the Embeddedness of Returnees p. 35

De bedragen die vrijgemaakt worden voor de professionele reïntegratie zijn in vele gevallen zeer ruim, hoewel het vaak gaat om een maximumbedrag, wat inhoudt dat de terugkeerder niet altijd dit bedrag krijgt. Eén van de potentieel meest genereuze programma's is VARRP van het Verenigd Koninkrijk. Per terugkeerder kan het reïntegratiebudget, dat moet besteed worden aan studie, opleiding, de creatie van een job of de opstart van een zelfstandige zaak, in het geval van deze laatste optie oplopen tot 1.500£ (1.888€), met de mogelijkheid van extra financiële ondersteuning indien een evaluatie na 6 maanden na terugkeer de noodzaak hiervan aantoont.

Belangrijk is hierbij vooral het feit dat per gezinslid een budget voorzien is, en bijvoorbeeld niet per gezinseenheid. IOM Londen schrijft hierover: "The money allocated per person can be pooled together to increase the available funding. Therefore, if a family of four returns their joint budget will be £4.000⁴⁵ and can be divided amongst the family members however they decide. For example, £3.000 could be spent on establishing a business and the remaining £1.000 used to pay for child-care or school fees".⁴⁶ In Frankrijk bestaat een lange traditie van budgetten voor professionele reïntegratie, die teruggaat tot de jaren 90 van de vorige eeuw. De programma's PDLM⁴⁷ voor terugkeerders naar Mali, Mauritanië en Senegal en PCDM⁴⁸ voor terugkeerders naar Roemenië voorzagen in 2002 bijvoorbeeld al een maximumbudget van respectievelijk 3.660€ en 3.700€. Deze budgetten kennen vandaag in dezelfde grootteorde een voortzetting in de 'programmes spécifiques d'aide à la réinsertion économique' van ANAEM, beschikbaar in een 30-tal landen. De toekenning is echter selectief want gebeurt enkel op basis van een kwalitatief economisch project. In een evaluatie van PCDM bleek dit ogenschijnlijk grote bedrag echter nog "manifestement insuffisante": "41% des projets ont démarré avec un investissement supérieur à 7.000€".⁴⁹ In dat geval moet de terugkeerder een bijkomende, alternatieve financiering, zoals een micro-krediet, kunnen vinden (cfr. infra). Deze 'aide à la réinsertion économique' is bovendien een aanvulling op een meer algemene reïntegratieondersteuning die als volgt wordt uitgekeerd: 3.500€ voor gehuwden, 2.000€ voor een volwassene, 1.000€ per kind tot en met het 3de kind en 500€ per kind vanaf het 4de kind. Ook in Spanje kan een terugkeerder via IOM Spanje potentieel een groot bedrag tot 5.000€ ontvangen, doorgaans voor de landen van Centraal- en Zuid-Amerika, om te investeren in de opstart van een zelfstandige zaak.

In een aantal kleinere, soms landspecifieke programma's is duidelijk een opdeling van het budget in een reïnstallatielukkig en een luik professionele reïntegratie aanwezig. De financiële steun voor het eerste luik komt weliswaar soms onder de vorm van directe, onvoorwaardelijke steun maar ligt doorgaans hoger dan de klassieke bedragen van deze steun (cfr. supra). Eerder verwezen wij al naar het Duitse Kosovo Return Projekt met zijn onderscheid van 'Soforthilfe' en 'Reintegrationsangebote'. Een ander voorbeeld vinden we in Noorwegen. Het IRRINI-programma (Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq) biedt een terugkerende asielzoeker 10.000NOK (1.202€) en een terugkerende erkende vluchteling of persoon met een tijdelijk beschermingsstatuut 15.000NOK (1.803€) basisondersteuning. Daarbij komt een voorwaardelijke financiële ondersteuning van een professionele reïntegratieactiviteit ten bedrage van 25.000NOK (3.004€). De Duitse deelstaat Baden-Württemberg kent naast basisbedragen van maximum 1.500€ per volwassene en 1.000€ per kind, met een gezinsmaximum van 6.000€, een budget van 2.500€ toe voor de opstart van een zelfstandige activiteit ('Existenzgründung').

In Zwitserland is sinds 01/06/2002 een 'aide complémentaire matérielle' van maximaal 3.000CHF (1.905€) beschikbaar mits goedkeuring van het persoonlijke project van de terugkeerder door het Federaal Agentschap voor Migratie. Bij voorkeur wordt dit budget besteed aan opleiding of inkomensgenererende activiteiten, maar ook huisvestingsgerelateerde uitgaven of andere noodzakelijke kosten worden, indien gefundeerd, aanvaard. De terughoudendheid om het budget toe te ken-

45 In 2005 bedroeg het maximumbedrag voor reïntegratieondersteuning nog 1.000£ (1.259€). 4.000£ = 5.035€, 3.000£ = 3.776€

46 IOM, Stories of Return 2005, p. 5

47 Programme Développement Local Migrations

48 Programme Co-Développement Migration

49 Olivier Kaba, Eric Force, Pratiques et politiques d'aide au retour au niveau européen. Analyse de la situation française, november 2002, p. 34

nen aan de twee laatstgenoemde bestemmingen komt voort uit de vrees dat zij onvoldoende bijdragen aan een duurzame reïntegratie. In de Zwitserse landspecifieke programma's wordt dit bedrag verhoogd tot 4.000CHF (2.539€), 5.000CHF (3.174€) of 6.000CHF (3.809€) per gezinseenheid, afhankelijk van het terugkeerland. Coming Home voorziet een bedrag tot 3.000€ voor een aantal terugkeerders met een degelijk businessplan. Het geeft toe dat het bedrag voor de opstart van een zelfstandige zaak enkel voldoende is indien een aantal randvoorwaarden vervuld zijn, zoals bijkomende financiële ondersteuning door familie of door middel van zelf in het gastland bijeenge spaard geld.⁵⁰ Daarnaast heeft Coming Home aandacht voor de reïnstallatie van terugkeerders die aan de grond zitten: zij krijgen een variabel bedrag tot 1.500€. Op individuele basis wordt bepaald of zij hier recht op hebben. Personen die behoren tot een kwetsbare groep (cfr. infra) kunnen een financiële ondersteuning krijgen tot 5.000€ of zelfs meer.

Ten slotte laten een aantal reïntegratieschema's net zoals in België de bepaling van de verdeling van het reïntegratiebudget (zo goed als) volledig over aan de terugkeerder. De financiële ondersteuning verdient hierdoor vooral het label van reïntegratieondersteuning door de grootte van de bedragen, eerder dan door de vooropgestelde bestemming van het bedrag. Dit geldt onder meer voor de Nederlandse HRT met bedragen van 1.750€ per volwassene en 875€ per minderjarige. De Scandinavische repatriatieprogramma's stellen ook geen voorwaarden voor het gebruik van de reïntegratieondersteuning die dan in Zweden ook cash wordt meegegeven bij het vertrek: een volwassene krijgt daar een bedrag van 10.000SEK (1.023€), een kind daarvan de helft, met een maximumbedrag van 40.000SEK (4.093€) per gezin. In Denemarken kan een terugkeerder binnen het repatriatieprogramma rekenen op een eveneens cash uitbetaalde financiële ondersteuning van 3.673,50€ per volwassene en 1.175,53€ per kind (bovendien aangevuld met een ruim bedrag voor de aankoop van professioneel materiaal en voor de verscheping van dit materiaal of materiaal dat de terugkeerder reeds bezat). Deze bedragen liggen duidelijk hoger dan de Belgische reïntegratiebedragen van het RIF (het KGF buiten beschouwing gelaten). De standaardbedragen van het Duitse REAG/GARP-programma zijn lager dan het Belgische reïntegratiebedrag en variëren naargelang het herkomstland van de terugkeerder tussen 200€ en 500€ voor een volwassene en minderjarige ouder dan 12 jaar, tussen 100€ en 250€ voor een minderjarige jonger dan 12 jaar, met een maximum per gezin tussen 600€ en 1.500€. De individuele deelstaten kunnen dit bedrag echter verhogen, een mogelijkheid die sterk uiteenlopend wordt toegepast.

Algemeen valt op dat, met uitzondering van vooral VARRP en de Zwitserse 'aide complémentaire matérielle', de voorgestelde mogelijkheden vaak gericht zijn op een eerder beperkt aantal landen, zodat terugkeerders naar andere landen wat de professionele reïntegratieondersteuning betreft uit de boot vallen. Ook gaan door de wijd verspreide voorwaarde van goedkeuring van het professionele project overwegend de meer gemotiveerde en organisatorisch sterkere terugkeerders, die een goed economisch project kunnen voorleggen, met de middelen van de professionele reïntegratie lopen. Als positief onthouden we vooral het in sommige programma's transparante onderscheid tussen middelen voor reïnstallatie en reïntegratie, alsook de toekenning van een reïntegratiebudget per individu in plaats van per huishouden.

Een andere belangrijke kwestie, de wijze van uitbetaling, wordt eveneens verschillend opgelost. De reïntegratiebedragen van de repatriatieprogramma's van Denemarken en Zweden vallen ook door hun uitbetalingswijze onder de directe, onvoorwaardelijke financiële ondersteuning, terwijl de grootte van de budgetten eerder aansluiten bij de indirecte, voorwaardelijke ondersteuning. Zij vormen echter de uitzondering op de regel. Algemeen wordt uitgegaan van het feit dat een cash uitbetaalde financiële reïntegratieondersteuning de duurzaamheid van de reïntegratie niet bevordert door een gebrek aan controle van de besteding. Dit werd ook op het terrein vastgesteld tijdens een monitoringmissie in Sierra Leone: "The efficiency by which the money is spent is also problematic", wat blijkt uit de etuigenis van een terugkeerder: "The money was finished very soon. I spend it on decorating the family house and on food. (...) Now I can't upkeep myself, I am still de-

50 Coming Home in een antwoord op de vraag 'Does (did) your organization consider the amount sufficient (please elaborate)?', eigen vragenlijst van Vluchtelingenwerk Vlaanderen

pending on a family friend".⁵¹ In die zin is het dan ook logisch dat het Spaanse ACCEM (Asociación Comisión Católica Española de Migraciones), dat tot nu toe aan de meerderheid van zijn terugkeerders een flexibele financiële reïntegratieondersteuning cash uitbetaalt, van plan is om over te stappen naar een meer gecontroleerde financiële ondersteuning, zoals het die al toepast voor zijn terugkeerders naar Bolivia.

Er bestaat een grote consensus over het feit dat de voorwaardelijke reïntegratieondersteuning moet uitgekeerd worden na terugkeer in het herkomstland. In Zwitserland kan bijvoorbeeld wel een uitzondering toegestaan worden in het geval van de aankoop van noodzakelijke medicatie in het gastland of de verzending van noodzakelijk professioneel materiaal vanuit het gastland. Over het algemeen moet de terugkeerder de besteding van zijn reïntegratiebudget met aankoopbewijzen kunnen aantonen, waarna hij terugbetaald wordt. Alternatief beheert de operator in het gastland of een partner in het terugkeerland het budget en koopt hiermee na goedkeuring wat de terugkeerder aangeeft nodig te hebben. In zijn evaluatie van een pilootproject voor terugkeerders naar Angola (Angola Conexcao) komt stichting HIT (Hersteld vertrouwen In de Toekomst) wel met de kritische opmerking dat het leveren van bewijsstukken zowel voor de operator als voor de terugkeerder een administratieve druk betekent en dat deze eis ook in het nadeel van de terugkeerder kan zijn, omdat hij bijvoorbeeld bepaalde benodigdheden op informele wijze goedkoper kan bekomen. Soms wordt het reïntegratiebudget onder de vorm van materiaal of diensten uitgekeerd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de betaling van een beroepsopleiding in het herkomstland. Dit wordt vaak rechtstreeks geregeld met de instelling die de beroepsopleiding aanbiedt en deze dienst vervolgens aan de terugkeerder levert.

Wat betreft het tijdstip van uitbetaling wordt enerzijds, onder meer door IOM Londen, gesteld dat het reïntegratiebudget dadelijk na terugkeer voorhanden moet zijn, zodat de terugkeerder meteen geld ter beschikking heeft om zijn plannen uit te voeren. Echter, vaker nog weerklinkt het commentaar dat de financiële reïntegratieondersteuning zou moeten verdeeld worden over een langere periode, zodat het reïntegratieproces beter ondersteund wordt. Deze stelling krijgt al een concrete toepassing in een aantal programma's. Het VARRP-programma voorziet bijvoorbeeld tegelijk een periode van 9 maanden om het reïntegratiebudget te besteden. Hier krijgt de terugkeerder dus nog zelf de bevoegdheid om te beslissen wanneer hij zijn budget uitgeeft maar ook de kans om het te spreiden over een langere periode. In andere programma's is de reïntegratieondersteuning standaard in schijven opgedeeld. Het algemene reïntegratieondersteuningsbedrag van ANAEM wordt bijvoorbeeld in de loop van 1 jaar in drie schijven uitbetaald: de terugkeerder ontvangt 30% bij zijn vertrek uit Frankrijk, 50% in zijn terugkeerland na 6 maanden en de resterende 20% na 1 jaar. Deze uitbetalingswijze vinden we nog vaker terug bij de toekenning van financiële ondersteuning voor de professionele reïntegratie. Zo keert onder meer Coming Home het bedrag voor de opstart van een zelfstandige zaak uit in drie schijven, een eerste onvoorwaardelijk, een tweede en derde schijf op basis van bewijsstukken of foto's.

De sterker gecontroleerde en gespreide reïntegratieondersteuning levert zowel voor de operatoren als de terugkeerders een aantal belangrijke voordelen op. Een onmiddellijke uitbetaling van de financiële reïntegratieondersteuning, zeker voor professionele reïntegratie is niet altijd opportuun: "In retrospect, a number of returnees indicate that they would rather have received the money after the initial phase period of return, because it is only then that they can estimate their needs and their possibilities".⁵² Ook kunnen op die manier onverwachte tegenslagen tijdens het reïntegratieproces eventueel nog opgevangen worden. Ten slotte biedt ze de operator in het gastland de gelegenheid langer en nauwer contact te onderhouden met de terugkeerder en diens reïntegratieproces beter op te volgen en te monitoren met het oog op de aanmaak van een inventaris van good practices.

51 Return Migration to Sierra Leone. Monitoring the Embeddedness of Returnees p. 27

52 Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries, p. 45

2.3 MATERIËLE EN INHOUDELIJKE ONDERSTEUNING

De meest genereuze financiële ondersteuning kan volledig zijn doel van duurzame reïntegratie missen indien ze niet vergezeld wordt door andere ondersteunende reïntegratiemaatregelen. Zij kunnen bijvoorbeeld de gedaante aannemen van een meer inhoudelijke begeleiding (bijvoorbeeld een psychologische follow-up, ondersteuning bij de opstart van een zelfstandige zaak), een aanvullende materiële vorm van ondersteuning (bijvoorbeeld de voorziening van bouwmaterialen of noodzakelijke medicatie) of een invulling van een (bijkomend) beschikbaar reïntegratiebudget, waarbij de terugkeerder niet zelf het budget beheert of de besteding ervan bepaalt maar waarmee hem een dienst geleverd wordt (bijvoorbeeld job placement of een beroepsopleiding).

2.3.1 HUISVESTING EN PERSOONLIJKE UITRUSTING

Kwalitatieve, stabiele huisvesting wordt algemeen – niet in het minst door de terugkeerders zelf – beschouwd als een basisbehoefte van elke terugkeerder. Dit geldt zeker voor terugkeerders naar (ex-)conflictgebieden, waar woningen vaak verwoest of ernstig beschadigd zijn. Sommige terugkeerders verloren ook hun woonst doordat zij die verkochten om voor de reis naar het gastland te betalen. Niet elke terugkeerder wordt na zijn terugkeer naar zijn herkomstland geconfronteerd met een acuut huisvestingsprobleem. Velen kunnen weliswaar terecht bij familie of vrienden, wat in sommige landen als vanzelfsprekend wordt gezien. Toch gaat daardoor de levenskwaliteit in het ontvangende huishouden achteruit: er is minder leefruimte en er moeten meer monden gevoed worden. Daardoor kan op termijn toch een zekere spanning ontstaan tussen de terugkeerder en de ontvangende gemeenschap. Sommige terugkeerders beschikken echter niet meer over een sociaal netwerk en lopen het gevaar na hun terugkeer dakloos te worden. Om deze redenen moet de huisvestingsproblematiek ernstig genomen worden en verdienen aangepaste maatregelen een plaats in elk reïntegratieondersteuningsaanbod.

TIJDELIJKE HUISVESTING

Voor de terugkeerders die niet meteen ergens of zelfs nergens heen kunnen, wordt in enkele programma's tijdelijke opvang voorzien. In Afghanistan heeft het Ministerie van Vluchtelingen en Repatriatie in Kaboel een opvanginitiatief opgezet waar Afghaanse terugkeerders via onder meer het RANA-programma een tweetal weken kunnen verblijven. In het kader van het Nederlandse programma Repatriation and reintegration of Unaccompanied Minor Foreign Nationals (UMFNs) bestaat in Angola en de Democratische Republiek Congo voor jongeren die niet meer bij familie terecht kunnen de mogelijkheid van tijdelijke opvang in een tehuis. Personen die via Caritas International vanuit België naar de Oekraïne terugkeren, kunnen kort verblijven in een transithuis in Kiev. In verschillende Oost-Europese landen bestaan ook beschermde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel. De duur van de opvang is echter meestal zeer beperkt en de genoemde voorbeelden zijn alleenstaande initiatieven.

De mogelijkheden om tijdelijke opvang te voorzien, variëren sterk van land tot land. Vaak bestaan dergelijke opvanginitiatieven immers nog niet of onvoldoende in het land van herkomst. Toch behoren terugkeerders die nergens heen kunnen meestal tot een kwetsbare groep voor wie deze tijdelijke opvang echt een basisnood is. Daarom wordt door vele actoren in het domein van de reïntegratieondersteuning geopperd dat tijdelijke crisisopvang standaard tot het reïntegratieaanbod moet behoren. Overigens wijzen verschillende actoren er op dat eenzelfde noodzaak van tijdelijke huisvesting kan bestaan vóór de terugkeer naar het herkomstland.

Evenwel moet gestreefd worden naar een meer duurzame oplossing voor de huisvestingsproblemen van terugkeerders, waarbij het beschikken over eigen huisvesting veruit de beste startpositie is voor het verdere reïntegratieproces. Immers, "having to rent a place to live is often unfavourable,

because it is often costly and consumes a significant part of a returnee's income or savings".⁵³ Indien de terugkeerder wel nog over huisvesting beschikt, moeten er weer niet zelden herstellingen gebeuren of moet de woning uitgebreid worden. Een reïntegratiebudget wordt, indien mogelijk, dan ook snel aangesproken voor de betaling van huur of de aankoop van bouwmaterialen.

SPECIFIEKE PROJECTEN

Er bestaan echter ook een aantal programma's waarin bijzondere maatregelen getroffen werden of worden. Eén daarvan is de eerste fase van het Zwitserse terugkeerprogramma naar Kosovo (augustus-december 1999), waarin per familie een specifiek budget van 1.800CHF (1.143€) voor bouwmaterialen werd toegekend. Vooral in Bosnië-Herzegovina en Kosovo werd of wordt aan terugkeerders huisvestingsgerelateerde ondersteuning verleend, gaande van onderzoek naar de staat waarin huizen van terugkeerders zich bevinden (Bosnia Return Advisory Service van Caritas, 1998), over individueel toegekende restitutie- en reconstructieondersteuning (onder meer door DRC in Kosovo), tot de aparte tenlasteneming van huur voor een gelimiteerde periode vanuit de optiek dat de terugkeerder er intussen door middel van andere reïntegratiemaatregelen in zal slagen een inkomen te verwerven (Kosovo Return Projekt). De deelnemers van de door DRC op 19-20 september 2007 in Kosovo georganiseerde regionale Balkanconferentie stellen een systeem van tijdelijke huursubsidies voor: "subsidised social housing, where the amount of payment for rent and utilities would gradually increase as returnees reintegrate into society".⁵⁴

In de hierboven genoemde programma's naar Kosovo wordt ook een specifiek budget uitgetrokken voor wat basisuitrusting voor het huis, terwijl terugkeerders in meer algemene programma's hiervoor opnieuw een deel van het voor hun reïntegratie bedoelde budget moeten uittrekken. Veel terugkeerders verloren immers ook een groot deel van hun bezittingen, waarvan sommige, zoals een auto, land, vee of werkmateriaal nuttig kunnen zijn om een bron van inkomen te genereren. Het verlies van dergelijke troeven kan een sterke impact hebben op de startpositie van de terugkeerder in zijn land van herkomst. Geen enkel programma gaat zo ver dat het deze verliezen compenseert, maar het Kosovo Return Projekt kent toch een specifieke uitrustingspremie van 500€ per persoon toe, terwijl DRC voor zijn terugkeerders naar Kosovo een terugkeerpakket met voedsel, brandhout, meubels en basisbenodigdheden voor het huishouden en persoonlijke hygiëne ter waarde van ongeveer 615€ per persoon voorziet. In Afghanistan kunnen terugkeerders dan weer een aanvraag doen voor een stuk land bij het Ministerie van Vluchtelingen en Repatriatie.

LINK MET ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Ten slotte willen we nog opmerken dat in het bijzonder in (ex-)conflictgebieden voor de verbetering van de huisvestingssituatie van terugkeerders en de gebleven gemeenschap een rol weggelegd is voor internationale ontwikkelingssamenwerking. Wanneer grote groepen terugkeerders naar een bepaalde regio terugkeren, kunnen eventueel ook kleinschalige projecten ingepast worden in terugkeer- en reïntegratieprogramma's, zoals in 2000 door DRC in het kader van de repatriatie van vluchtelingen naar Bosnië-Herzegovina: "In 2000 the Danish Refugee Council launched a new project targeting a number of Bosnian refugees who had expressed an interest for repatriation, but who needed specific support i.e. rebuilding of houses, rebuilding of workshops or garages or professional equipment in order to start a private business".⁵⁵

Armen⁵⁶ keerde na 8 jaar omzwervingen in verschillende West-Europese landen in 2008 terug naar Rusland. Vóór zijn vlucht uit Sint-Petersburg naar het westen was het tot een breuk gekomen met zijn echtgenote. De partner van Vluchtelingenwerk Vlaanderen kon achterha-

53 Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries, p. 24

54 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 62

55 Danish Refugee Council, Repatriation Country Survey Denmark, August 2002, p. 13

56 De naam van de terugkeerder werd om privacyredenen gewijzigd.

len dat zij hem intussen op hun voormalige adres had uitgeschreven. Toch zag Armen na een kort verblijf bij een vriend in Moskou geen andere optie dan naar Sint-Petersburg te komen om met de hulp van een advocaat zijn registratie daar opnieuw in orde te brengen. In Sint-Petersburg had Armen met niemand contact meer en daarom regelde de partner van Vluchtelingenwerk een opvangplaats in een tehuis voor daklozen. De registratieprocedure bleek echter niet voorspoedig te verlopen en Armen zag zich genoodzaakt tussen verschillende opvangcentra te pendelen. Bovendien is hij is van Armeense etnische origine waardoor de deur op de huur- en arbeidsmarkt voor hem gesloten blijft. De partner van Vluchtelingenwerk probeert nu contacten te leggen met de Armeense gemeenschap in Sint-Petersburg in de hoop dat zij een uitweg kunnen bieden uit zijn uitzichtloze woningsituatie.

2.3.2 ADMINISTRATIEVE ONDERSTEUNING

De nood aan ondersteuning op administratief vlak is een vaak onderschat probleem. Ten gevolge van gebeurtenissen tijdens de vlucht uit hun herkomstland of door een lang verblijf in het gastland beschikken terugkeerders soms niet (meer) over correcte identiteits- en/of andere documenten, waardoor hen in hun herkomstland (bijvoorbeeld Rusland of Servië) de toegang tot een aantal basisrechten en -diensten kan geweigerd worden. Bovendien kunnen terugkeerders geconfronteerd worden met onverschilligheid vanwege de autoriteiten, of erger nog, met bureaucratie, corruptie en discriminatie, zodat het bekomen van documenten een lijdensweg wordt. Daardoor kan de drempel om zelfstandig de persoonlijke documentatie te regelen zelfs te hoog worden: "The returnees say that they "fear" going to the state institutions to address the document related issues because they expect to be treated unkindly and impolitely by the employees".⁵⁷

ADMINISTRATIEVE STEUN VOOR VERTREK

De ondersteuning op administratief vlak kan al van start gaan in het gastland. In de loop van hun verblijf hebben terugkeerders mogelijk heel wat documenten verkregen die ook in het herkomstland nog een rol van betekenis kunnen spelen, bijvoorbeeld geboorteaktes van in het gastland geboren kinderen, school- of opleidingscertificaten en medische verslagen. Meerdere actoren op het domein van de terugkeer- en reïntegratieondersteuning vermelden dan ook dat de terugkeerder tijdens de voorbereidingsfase van zijn terugkeer kan bijgestaan worden bij het verzamelen en, indien nodig, het vertalen van de noodzakelijke documenten. Het Russische Forum van Migrantenorganisaties doet ook de suggestie een informatiebrochure voor terugkeerders aan te maken.⁵⁸

Dit punt van informatieverstrekking en oriëntatie van terugkeerders bij hun aankomst wordt ook door andere actoren geadviseerd. Zeker na een lang verblijf in het buitenland zijn terugkeerders niet altijd meer goed op de hoogte van de geschreven en ongeschreven wetten en regels in hun herkomstland. In sommige gevallen, zoals het verhaal van Armen hierboven illustreert, zal juridische begeleiding noodzakelijk zijn. Deze ondersteuning is ook nodig voor de restitutie van eigendom en wordt bijvoorbeeld door DRC opgenomen in zijn terugkeer- en reïntegratieproject naar Kosovo. Ook bij de opstart van een zelfstandige zaak of het afsluiten van een huur- of arbeidscontract kan administratief of juridisch advies van pas komen.

ADMINISTRATIEVE STEUN TIJDENS EN NA TERUGKEER

Toch lijkt een nog actievere begeleiding van terugkeerders bij het in orde brengen van hun administratie een must. Deze zou er in elk geval naar moeten streven dat de toegang tot basisrechten, zoals onder meer gezondheidszorg, een pensioen, een invaliditeitsuitkering of een werkvergunning gegarandeerd zijn. Het Zwitserse programme d'aide au retour Sri Lanka (januari 2000-decem-

57 Grupa 484, Palilula – our Home, Results on Research on Returnees from Western Europe, p. 11. De overgrote meerderheid van de bedoelde terugkeerders naar Servië zijn van Roma-afkomst.

58 ECRE, Increasing Refugee Participation in the Field of Voluntary Return, p. 106

ber 2004) voorzag voor de duur van het programma een “point de contact en cas de problèmes administratifs”⁵⁹. Een goed initiatief is ook de (eenmalige) tenlasteneming van de noodzakelijke administratieve kosten of hieraan gerelateerde reiskosten, zodat die het reïntegratiebudget of de algemene financiële situatie van de terugkeerder niet extra belasten. Zo geeft Grupa 484 aan dat de “Centre for Social Work [van de gemeente Palilula, een voorstad van Belgrado] most often provides one-time financial assistance to returnees for obtaining documents”.⁶⁰

2.3.3 ONDERSTEUNING MET BETREKKING TOT DE VEILIGHEID VAN DE TERUGKEERDER

Akhmed⁶¹ keerde na een verblijf van iets meer dan een half jaar in België met zijn gezin terug naar Ingoesjetië. Hij was bij zijn terugkeer niet zeker of hijzelf en zijn gezin daar geen gevaar meer liepen maar zag door de afwijzing van zijn asielaanvraag geen andere optie dan terugkeer. Enkele dagen na de terugkeer werd hij door onbekenden ontvoerd en mishandeld. Zijn belagers, die goed op de hoogte bleken van Akhmeds situatie, eisten van hem binnen één maand een bedrag van 20.000€. Enkele dagen later werd ook zijn zoon hardhandig aangepakt. Gedurende die maand leefde het gezin, waarvan twee leden al langer aan een posttraumatische stressstoornis leden, in voortdurende angst. Het gezin begon plannen te maken om opnieuw te vluchten. De moeder van het gezin werd opgenomen in het ziekenhuis, de kinderen durfden niet naar school gaan. Een psychologe van Artsen zonder Grenzen stond hen bij. Toen het huis van Akhmeds gezin uiteindelijk beschoten werd, besloot Akhmed dat het voor hen nu zeker niet langer veilig was in Ingoesjetië en het gezin keerde op eigen kracht terug naar België. Vluchtelingenwerk Vlaanderen en zijn Russische partner hielden gedurende hun korte verblijf in Ingoesjetië intensief contact met het gezin en bereidden een mogelijke terugkeer naar België voor. Toen die realiteit werd, zorgde Vluchtelingenwerk voor opvang van de familie en een nieuwe advocaat voor de tweede asielprocedure.

Bovenstaand verhaal toont aan dat terugkeerders ondanks of juist door het semi-vrijwillige karakter van hun terugkeer in hun herkomstland toch (weer) het slachtoffer van repressie kunnen worden. Wij hebben het in dit onderdeel in eerste instantie over de fysieke veiligheid en de persoonlijke integriteit van de terugkeerder, die kunnen bedreigd worden enerzijds door specifiek tegen zijn persoon gerichte daden (individuele vervolging) en/of anderzijds door een algemene onveilige situatie (oorlog, discriminatie, schending van mensenrechten). De verzekering van de fysieke veiligheid van terugkeerders is een van de grootste pijnpunten van reïntegratieprogramma's.

MONITORING VAN DE VEILIGHEID

IOM, dat het leeuwendeel van de terugkeer- en reïntegratieprogramma's in Europa uitvoert, geeft bijvoorbeeld aan dat het geen beschermingsmandaat heeft. IOM Londen stelt ook dat “given the security and travel conditions in Iraq, providing reintegration assistance in kind can prove extremely difficult for those returning to some parts of central or southern Iraq”.⁶² Toch vindt terugkeer naar als onveilig beschouwde landen, zoals Irak, plaats omdat daar nu eenmaal ‘vraag’ naar is. Sommige terugkeerders keren om veiligheidsredenen dan ook niet terug naar hun dorp, stad of regio van oorsprong of kiezen voor de anonimiteit van een grote stad, bijvoorbeeld de hoofdstad Freetown in Sierra Leone. Het statuut van terugkeerder zelf kan de terugkeerder in een potentieel gevaarlijke positie plaatsen omdat hij verondersteld wordt rijk te zijn teruggekeerd naar zijn land van herkomst.

59 Office fédéral des migrations, Résumé Rapport final Programme d'aide au retour Sri Lanka, p. 2

60 Grupa 484, Palilula – our Home, Results on Research on Returnees from Western Europe, p. 7

61 De naam van de terugkeerder werd om privacyredenen gewijzigd.

62 http://www.refugeecouncil.org.uk/howwehelp/directly/voluntary_returns/varrp_iraq.htm

In Irak en Afghanistan bijvoorbeeld kwamen terugkeerders al geregeld in benarde veiligheidssituaties terecht.⁶³

Het is quasi onmogelijk om de veiligheid van een terugkeerder voor 100% te garanderen. Toch kunnen een aantal initiatieven een aanzet geven om de veiligheid van terugkeerders beter te ondersteunen. Zoals wij eerder schreven (cfr. 3.1. Reïsondersteuning), kan een actieve monitoring en begeleiding van de aankomst van de terugkeerder een eerste stap zijn in de richting van een verdere actieve opvolging van de terugkeerder, met inbegrip van de monitoring van zijn veiligheidssituatie. Idealiter vinden meerdere ontmoetingen van een vaste contactpersoon van een lokale partnerorganisatie (of van de operator van het gastland zelf) met de terugkeerder in zijn eigen woning plaats.

DRC concludeerde in dit opzicht: "DRC's regular and personal contact with beneficiaries has provided an important safeguard to monitor the safety and rights of returnees in the post-return process".⁶⁴ Personen die een bijzonder veiligheidsrisico lopen, zoals slachtoffers van mensenhandel, kunnen in sommige landen al tijdelijk opgevangen worden in een speciaal safehouse. Indien de veiligheid van de terugkeerder effectief in het gedrang komt, kan een intensieve monitoring misschien niet meteen de terugkeerder in veiligheid brengen, maar biedt ze op zijn minst de mogelijkheid van een alarmfunctie. IOM Noorwegen schrijft hierover: "In case of problems IOM cannot take direct action to safeguard the security of the applicant, but IOM can inform the Norwegian authorities about the situation".⁶⁵

Sommige actoren pleiten dan ook voor de uitwerking van mechanismen voor de monitoring van de veiligheid van terugkeerders of de instelling van een specifiek monitoringorgaan. Het Italiaanse CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) pleit voor "an independent body's free and unhindered access to all returnees and free access for returnees to contact this independent body".⁶⁶ Deze taak kan opgenomen worden door UNHCR of een andere specifieke VN-missie, zoals bijvoorbeeld MINUGUA (United Nations Verification Mission in Guatemala) gedurende het repatriatie- en reïntegratieprogramma van Guatemalaanse vluchtelingen uit Mexico naar Guatemala (1987-1999), of een onafhankelijke mensenrechtenorganisatie als de Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC). Ook op kleinere schaal kunnen regionale aanspreekpunten voor terugkeerders een meerwaarde betekenen, zoals de Information and Legal Aid Centres (ILACs) van de Norwegian Refugee Council (NRC) verspreid over Afghanistan of het netwerk van de Russische mensenrechtenorganisatie Memorial.

ONDERSTEUNENDE VEILIGHEIDSMATREGELEN

Twee opmerkelijke initiatieven zijn come-and-tell en go-and-see visits. Bij come-and-tell visits komen landgenoten van potentiële terugkeerders uit het herkomstland over om in het gastland te getuigen over onder meer de veiligheidssituatie in het thuisland. Deze maatregel vinden we bijvoorbeeld terug in het Zwitserse 'programme d'aide au retour pour les membres des minorités ethniques du Kosovo' (2002-2003). Algemeen leggen veel actoren de nadruk op de noodzaak van de verstrekking van betrouwbare en volledige informatie over de veiligheidssituatie in het herkomstland, zowel vóór als (onmiddellijk) na de terugkeer. In het RANA-programma werd bijvoorbeeld informatie over de veiligheidssituatie en mijnpreventie na terugkeer in Afghanistan opgenomen. Go-and-see visits bieden een potentiële terugkeerder de kans om de veiligheidssituatie in zijn herkomstland gedurende een bepaalde periode zelf te ondervinden, alvorens hij een definitief besluit over de terugkeer neemt. Intussen blijft de terugkeerder het statuut dat hij in zijn gastland gekregen heeft, behouden. Onder meer het Britse Explore and Prepare (E and P) programma naar Kosovo (1999-2000) werd door de terugkeerders zelf positief geëvalueerd. Ook de Scandinavische repatriatieprogramma's bieden de terugkeerder gedurende een zekere periode een gelijkaardige

63 Zie een bloemlezing van terugkeerverhalen in: ECRE, *Increasing Refugee Participation in the Field of Voluntary Return*, p. 115-123

64 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, *Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo*, p. 36

65 http://www.hyperionwebs.com/iom/varp/questions_answers.htm

66 ECRE, *Increasing Refugee Participation in the Field of Voluntary Return*, p. 71

mogelijkheid zijn terugkeer te herroepen en terug te keren naar het gastland, met behoud van zijn verblijfsstatuut (cfr. supra). Go-and-see visits worden weliswaar beschouwd als een succesvolle ondersteuningsmaatregel maar worden niet aangeboden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Nochtans pleit bijvoorbeeld CIR voor “an effective guarantee which would allow returnees to return to the European country of asylum if their home countries were to become insecure and unstable”.⁶⁷ Gastlanden kunnen uiteraard ook zelf prospectiebezoeken en missies organiseren naar de landen van herkomst om ter plaatse de veiligheidssituatie en de kansen op duurzame reïntegratie te beoordelen vóór de implementatie van een terugkeer- en reïntegratieprogramma of te evalueren terwijl een programma loopt. Indien nodig kan een programma dan ook stopgezet worden, zoals gebeurde tijdens het Nederlandse pilootproject GTAA toen “in response to growing insecurity in Angola during 1998, the GTAA programme for Angola was suspended in October 1998”.⁶⁸ De Greek Council for Refugees (GCR) zag er tijdens zijn Pilot Program for Voluntary Repatriation and Vocational Training of Afghan citizens” op toe dat terugkeer gebeurde naar regio’s die onder controle stonden van de wettelijke regering en op het meest geschikte ogenblik.⁶⁹

Ten slotte proberen sommige operatoren, zoals DRC in Kosovo, ook mogelijke spanningen tussen terugkeerders en blijvers, die vaak ook hulpbehoevend zijn, te verminderen door de uitvoering van kleinschalige gemeenschapsprojecten. Die kunnen zich bijvoorbeeld afspelen op het vlak van gemeenschappelijke infrastructuur, maar er kunnen ook initiatieven georganiseerd worden om de sociale cohesie tussen beide groepen te versterken (cfr. infra).

2.3.4 MEDISCHE ONDERSTEUNING

De meeste terugkeerders moeten voor hun medische onkosten een beroep doen op hun onvoorwaardelijke financiële steun, hun algemene reïntegratiebudget of in het beste geval op een bijzonder aanvullend budget voor kwetsbare groepen (cfr. infra). Voor sommigen kunnen deze kosten echter een zeer zware financiële belasting zijn en uit geldgebrek onbehandelde medische problemen vormen een onoverkomelijke hypotheek op hun professionele reïntegratie. In veel landen is kwalitatieve (private) gezondheidszorg zeer duur en daarom zo goed als ontoegankelijk. Daarom kan een gevarieerd aanbod van medische ondersteuningsmaatregelen, die op basis van individuele noden kunnen toegepast worden, voor veel terugkeerders een absolute meerwaarde betekenen.

MEDISCHE HULP VOOR HET VERTREK

Een aantal maatregelen kunnen al plaatsvinden in het gastland. Zo bevat het lopende Zwitserse Assisted Voluntary Return Program for the Western Balkans, specifiek gericht op kwetsbare groepen, onder meer de mogelijkheid van een voorafgaandelijke contactname met een dokter in het herkomstland om daar een bepaalde behandeling voort te zetten of te starten. Zoals reeds aangegeven in 2.3.2. Administratieve ondersteuning is het ook opportuun om alle noodzakelijke medische documentatie te verzamelen en te laten vertalen zodat de continuïteit van een behandeling in het herkomstland verzekerd is. Verscheidene operatoren geven verder aan dat een goede voorbereiding, waaronder de verstrekking van informatie over in het herkomstland bestaande behandelingen en medicatie, essentieel is.

MEDISCHE HULP TIJDENS EN NA HET VERTREK

Sommige programma’s voorzien directe medische hulp na aankomst in het herkomstland, zoals een medisch onderzoek, bijvoorbeeld in een kliniek op de luchthaven van Kaboel in het kader van het Noorse IRRANA-programma⁷⁰. Ook cash for care behoort weleens tot de mogelijkheden. Toch

67 ECRE, Increasing Refugee Participation in the Field of Voluntary Return, p. 67

68 Khalid Koser, The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants, p. 19

69 GCR in een antwoord op de vraag ‘Does (did) your organization take special measures to secure or follow up the safety of returnees, especially to (former) conflict zones (e.g. Chechnya, Iraq, Somalia, Afghanistan, Darfur, ...)?’, eigen vragenlijst van Vluchtelingenwerk Vlaanderen

70 Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq from Norway

is het nog mogelijk dit aanbod te versterken: Grupa 484 stelt bijvoorbeeld voor: "Funds should be allocated for medical kits comprising of basic first aid medicines".⁷¹ Frequenter worden voor een afgelijnde periode de kosten voor medische behandeling of uitrusting, medicatie of een ziekteverzekering ten laste genomen. Het Deense repatriatieprogramma voorziet wat dit betreft de uitgebreidste ondersteuning: "cost for a 1-year health insurance, if no public health insurance is available in the home country - or up to [kr.] 5.481 [735€] each person in cash, if it is not possible to buy a private health insurance; payment of prescribed medicine brought from Denmark and limited to a 1-year consumption period, necessary medical equipment - up to kr. 5.373 [720€], necessary vaccinations".⁷² Coming Home voorziet voor bejaarden en zieken zelfs de mogelijkheid van een vergoeding van medicatie voor een duur van 2 jaar.

LINK MET ONTWIKKELING VAN TERUGKEERREGIO

Soms worden samenwerkingsverbanden met bestaande gezondheidsinstellingen aangegaan of projecten uitgewerkt ter versterking van de medische capaciteit in het herkomstland, die ook de gebleven gemeenschap ten goede kunnen komen. In mei 2007 startte DRC in het kader van zijn terugkeer- en reïntegratieproject naar Kosovo bijvoorbeeld met een specifiek project "to provide medical and psycho-social support to returnees from Denmark and to support capacity building of the health sector in Kosovo".⁷³ Heimatgarten heeft in Moldavië een samenwerkingsverband met twee organisaties die zich bezighouden met hiv-preventie en ondersteuning van aidspatiënten. Ook het Nederlandse IOM-programma Return Migration and Health III (RMH III) besteedt bijzondere aandacht aan deze laatste doelgroep.

2.3.5 PSYCHOLOGISCHE ONDERSTEUNING EN ONDERSTEUNING BIJ DE SOCIALE RE-ÏNTEGRATIE

Gezim⁷⁴ keerde medio 2008 na een kort verblijf in België terug naar Kosovo. In de zomer van 2008 bezochten Caritas International België en Vluchtelingenwerk Vlaanderen hem thuis in het stadje Pejë. Vóór Gezim naar België kwam, woonde hij in Zwitserland, waar hij aanvankelijk vele jaren een goed leven leidde. Hij had er een gezin en vrienden, verblijfsrecht en werk. Door spijtige omstandigheden belandde Gezim echter in de gevangenis en verloor hij al zijn rechten en alles wat hij jarenlang had opgebouwd. Toen hij vaststelde dat hij in Zwitserland noch in België een toekomst had, keerde hij dan maar terug naar Kosovo.

We troffen Gezim aan in een toestand van depressie. Hij woonde nu in bij zijn zieke moeder en broer bij wie hij eigenlijk niet welkom is. Zijn enige bezit en band met zijn vroegere leven was een computer die een Zwitserse vriend voor hem gekocht had. Op het moment van ons bezoek waren veel Kosovaren uit West-Europa op vakantie in Kosovo. Gezim leed erg onder het zicht van hun succes en rijkdom. Zij zijn in tegenstelling tot hij wel welkom. Hij miste ook zijn dochttertje dat bij zijn ex-vrouw in Zwitserland achtergebleven is. Hij bracht zijn dagen in leegheid door en zag geen uitweg uit zijn situatie. Toch koesterde hij nog ergens een droom om ooit als professioneel danser aan de slag te kunnen, maar als hij die ooit wil realiseren, zal hij eerst uit het psychologische moeras moeten geraken.

71 Grupa 484, Palilula – our Home, Results on Research on Returnees from Western Europe, p. 16

72 Danish Refugee Council, Repatriation Country Survey Denmark, August 2002 (geüpdate in 2008), p. 2

73 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 34-5

74 De naam van de terugkeerder werd om privacyredenen gewijzigd.

TEKORT AAN PSYCHOLOGISCHE ONDERSTEUNING

De ondersteuning van het reïntegratieproces op psychologisch vlak is in veel terugkeer- en reïntegratieprogramma's nog een onderbelicht aspect. Een algemene conclusie van de missies die CIDIN in zes terugkeerlanden uitvoerde, was: "Many returnees are in vulnerable psychosocial position".⁷⁵ Tijdens de missie naar Sierra Leone stelde de onderzoeker zelfs vast dat zes geplande interviews met terugkeerders niet konden plaatsvinden omdat zij hier door hun slechte psychologische conditie niet toe in staat waren. Op het Angola Conexcao-project van stichting HIT kwam onder meer de kritiek dat "Angola Conexcao tezeer op economische aspecten gericht was en dat er te weinig oog was voor psychosociale aspecten van terugkeer".⁷⁶

Nochtans is tijdens de schets van de beïnvloedende factoren van het reïntegratieproces al gebleken dat heel wat van die factoren een impact hebben op het psychologische welzijn van de terugkeerder. Een ongelukkige en stressvolle migratiegeschiedenis kan het vermogen en de motivatie van de terugkeerder om actief aan zijn reïntegratie te werken sterk ondermijnen, waarvan het verhaal van de terugkeerder Gezim hierboven getuigt. De leefomstandigheden in het gastland, vaak gekenmerkt door een verregaande inertie door de afhankelijkheid op het vlak van huisvesting, het gemis van werk of andere zinvolle activiteiten, kunnen zich voortzetten in het herkomstland onder de vorm van passiviteit of een gebrek aan zelfvertrouwen.

Terug in hun land worden de terugkeerders soms geconfronteerd met een reeks tegenslagen of situaties die een sterke uitwerking kunnen hebben op hun psychologische stabiliteit, gaande van niet ingeloste verwachtingen, over een vijandige houding van de gebleven gemeenschap wegens het mislukken van het migratieproject, tot de vaststelling dat zij vervreemd zijn van hun herkomstland omdat hun eigen identiteit gedurende hun verblijf in het gastland geëvolueerd is. Uiteraard zijn er ook de psychologische problemen in enge zin (zoals de post-traumatische stressstoornis) die voortkomen uit traumatische ervaringen maar die ook een uitwerking hebben op fysiek vlak (bijvoorbeeld slapeloosheid): veel terugkeerders komen uit (ex-)conflictgebieden waar in het verleden (of nog) wredeheden werden gepleegd en waar de mensenrechten met de voeten werden getreden. Een continu gevoel van onveiligheid kan ook een negatieve impact hebben op het psychologische welzijn van de terugkeerder. De uitvoering van maatregelen ter psychologische ondersteuning van het reïntegratieproces van zowel volwassenen als kinderen kan dus van groot belang zijn.

Een aantal programma's voorziet wel een specifieke psychologische ondersteuning. Zo is aan het Zwitserse Programme d'aide au retour en Arménie een psycholoog in Armenië verbonden tot wie zowel volwassenen als kinderen zich kunnen richten.⁷⁷ In het vorige onderdeel 3.3.4. Medische ondersteuning verwezen we al naar het project van DRC in Kosovo voor de duurzame medische en psychosociale ondersteuning van terugkeerders en de capaciteitsuitbouw van de lokale medische instellingen, met bijzondere aandacht voor de mentale gezondheidszorg: "Some community mental health clinics are being provided with varying levels of support, with the aim of improving the treatment of returnees and other people with mental health illnesses and psychological disorders related to trauma".⁷⁸ CIRE werkt in Ecuador samen met een partner, HIAS, die de terugkeerders professionele psychosociale ondersteuning kan bieden. Meerdere operatoren, zoals NRC, ACCEM en stichting HIT, wijzen overigens ook op het belang van psychologische ondersteuning vóór de terugkeer. Die kan de vorm aannemen van een professionele psychologische behandeling, zoals in het Duitse Kosovo Return Projekt. Daarnaast kunnen ook individuele gesprekken met de terugkeerder, met bijzondere aandacht voor het scheppen van een sfeer van vertrouwen, een zinvolle psychologische ondersteuning betekenen. Coming Home schrijft hierover: "Our psychological support is to create an atmosphere of trust and confidence during the consultation process".⁷⁹ Ook het

75 Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries, p. 31

76 Stichting HIT, Terug naar Angola. Evaluatie Innovatiepilot Angola Conexcao, p. 20

77 Programme supporting the Reintegration in Armenia of persons being returned from Switzerland to Armenia, p. 4

78 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 35

79 Coming Home in een antwoord op de vraag 'What is (was) the experience of your organization with the phase preceding the actual return (please elaborate)?', eigen vragenlijst van Vluchtelingenwerk Vlaanderen

verlenen van voldoende tijd voor de voorbereiding van de terugkeer kan hierbij een positieve rol spelen.

Gespecialiseerde maatregelen zijn echter zeldzaam, zowel vóór als na terugkeer. Meestal moeten psychologische noden eveneens opgevangen worden door een algemeen reïntegratiebudget of – in het beste geval - een specifiek budget voor algemene medische kosten en wordt de hulpbehoevende terugkeerder doorverwezen naar derden die een al dan niet kosteloze psychologische begeleiding voorzien.

HET BELANG VAN EEN GOEDE SOCIALE REÏNTEGRATIE

In dit onderdeel besteden we ook aandacht aan de ondersteuning van de sociale reïntegratie van de terugkeerder. Die is evenzeer van groot belang omdat een geslaagde sociale reïntegratie een positieve invloed kan hebben op de economische reïntegratie (dankzij een uitgebreid sociaal netwerk kan een terugkeerder bijvoorbeeld werk vinden of praktische steun ontvangen voor de uitbouw van zijn zelfstandige zaak) en op het psychologische welzijn van de terugkeerder (hij ontvangt emotionele steun, hij voelt zich aanvaard in de gemeenschap). In sommige landen is deze sociale reïntegratie niet vanzelfsprekend. In Afghanistan bijvoorbeeld hebben veel terugkeerders het na hun terugkeer zeer moeilijk om vertrouwelijke relaties aan te knopen met mensen uit hun omgeving, wat uiteraard een gevolg is van de jarenlange conflictsituaties in het land, die hebben geleid tot een klimaat van wantrouwen.⁸⁰ In een aantal, vaak Afrikaanse landen, gebeurt het wel meer dat een terugkeerder zijn reïntegratiebudget gebruikt of wenst te gebruiken voor de organisatie van een feest of de aankoop van geschenken voor familie en vrienden, wat allerm minst als duurzame reïntegratiemaatregelen beschouwd worden, hoewel ze de sociale reïntegratie van de terugkeerder bevorderen en, zoals hierboven beschreven, op termijn een positief resultaat kunnen genereren.

MOGELIJKE MAATREGELEN VOOR DE SOCIALE REÏNTEGRATIE

De meeste terugkeer- en reïntegratieprogramma's laten de terugkeerders wat dit aspect van het reïntegratieproces betreft aan hun lot over. Toch zijn er heel wat ondersteuningsmaatregelen mogelijk. Nog vóór de terugkeer kan gestreefd worden naar de hereniging van de terugkeerder met zijn familie, mocht deze met hen het contact verloren hebben. Maatwerk bij Terugkeer stelt expliciet dat het terugkeerders via zijn partners kan helpen familieleden op te sporen. Nog in Nederland, in het kader van het RIIM-programma (Return Initiative Irregular Migrants) van IOM, kan de begeleider proberen het contact te herstellen met familie en vrienden in het herkomstland. Omgekeerd kan het ook na de terugkeer voor een terugkeerder interessant zijn om zijn transnationale contacten (waarvan hij eventueel nog steun kan verwachten) te onderhouden en kan hij hierbij ondersteund worden, aangezien de terugkeerder hier financieel niet altijd toe in staat is. Na zijn terugkeer kan de terugkeerder gemotiveerd en ondersteund worden om actief deel te nemen aan het maatschappelijke leven in zijn herkomstland. Dit kan door het bijeenbrengen van terugkeerders in praatgroepen, waarin zij hun ervaringen met terugkeer kunnen uitwisselen, of de organisatie van gemeenschappelijke sociale activiteiten voor hen. Eén van de aanbevelingen van de regionale Balkanconferentie van DRC is dan ook: "support the development of grassroots organisations/associations of returnees".⁸¹ Ook in het aanbod van CIRE in Ecuador zijn begeleide ontmoetingen van terugkeerders na hun terugkeer naar het herkomstland een optie. Uiteraard is dit enkel mogelijk bij een geografisch of in de tijd geconcentreerde groep van terugkeerders. Het is ook zeker niet de bedoeling dat de terugkeerders enkel elkaar ontmoeten omdat ze op deze manier toch geïsoleerd kunnen geraken van de achterblijvers. Daarom stelt DRC dat "Return assistance programmes should (...) support community activities that include the resident local population as well"⁸², met het oog op verzoening

80 Return Migration to Afghanistan. Monitoring the Embeddedness of Returnees, p. 16

81 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 63

82 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 79

tussen beide gemeenschappen. Vooral in terugkeer- en reïntegratieprogramma's naar de Balkan (Bosnië-Herzegovina en Kosovo) werd en wordt hier aandacht aan besteed.

2.3.6 ONDERSTEUNING MET ONDERWIJS

De reïntegratieondersteuning in het kader van onderwijs valt uiteen in enerzijds de ondersteuning van volwassenen die voortgezet onderwijs willen volgen, en anderzijds de ondersteuning van kinderen in het reguliere onderwijs. (Jong)volwassenen die na hun terugkeer in hun herkomstland hun onderbroken studies willen hernemen of nieuwe studies willen aanvatten, worden verondersteld een beroep te doen op hun algemene reïntegratiebudget of op hun specifieke reïntegratiebudget voor professionele reïntegratie, die over het algemeen de optie van (hogere) studies voorziet.

Meestal dient het budget voor de bekostiging van het studiegeld, dat anders in nogal wat herkomstlanden voor terugkeerders onbetaalbaar is, zoals blijkt uit dit fragment van een terugkeerverhaal naar Colombia: "Mrs. R returned to Bogotá in July 2004 with her husband and two children. They requested that IOM's reintegration assistance pay for the university fees for their daughter, studying psychology and for their son, studying veterinary science, for an entire year. It has been financially difficult ever since, but they both managed to obtain small student loans to cover the university fees and are able to continue their courses".⁸³ Dit voorbeeld illustreert eveneens dat bij de toekenning van reïntegratieondersteuning voor studies ook moet nagedacht worden over de verdere financiering van de studies, zodat terugkeerders door later geldgebrek de begonnen studies niet moeten afbreken.

Met de reïntegratiebudgetten kunnen terugkeerders meestal ook schoolkosten voor hun kinderen bekostigen. Het gaat hierbij vooral om schoolgeld, -kledij en -materiaal. Grupa 484 merkt terecht op dat grote gezinnen het in dit opzicht moeilijker hebben. Voor de kostenpost onderwijs zouden zij inderdaad potentieel een groter deel van hun budget moeten gebruiken, zeker als het reïntegratiebudget op basis van een gezin en niet op basis van het aantal personen in het gezin werd bepaald. Er kan echter nog meer gedaan worden dan de louter financiële tenlasteneming van schoolkosten. In het reeds genoemde Zwitserse Programme d'aide au retour en Arménie werd ook een component "support in education of family children of school age"⁸⁴ opgenomen. Op basis van testen wordt het kennisniveau van de kinderen voor verschillende vakken gemeten en worden indien nodig voor de duur van één jaar bijlessen gegeven. Kinderen die wonen in de hoofdstad Jerevan kunnen bovendien genieten van gratis vervoer naar deze bijlessen. DRC concentreert zich in zijn terugkeer- en reïntegratieprogramma naar Kosovo sterk op dit thema. Vanuit de juiste vaststelling dat kinderen na een soms jarenlang verblijf buiten het herkomstland hun moedertaal niet goed (meer) beheersen, organiseert DRC voor teruggekeerde kinderen lessen Albanees. Verder wordt ook hier aandacht geschonken aan het feit dat kinderen in een ander schoolsysteem terechtkomen en dus nood hebben aan begeleiding hierbij, in de vorm van bijscholing. Group 484 geeft in Servië workshops aan kinderen van terugkeerders om hun doorstroming naar het reguliere schoolsysteem vlotter te laten verlopen. DRC en andere actoren stippen bovendien aan dat de educatieve reïntegratie van kinderen begint in het gastland, met de afgifte en vertaling van de nodige schooldocumentatie en -attesten voor de soepele voortzetting van het onderwijs in hun herkomstland.

2.3.7 ONDERSTEUNING NAAR WERK

Uit diverse bevragingen van operatoren bij (potentiële) terugkeerders blijkt dat ondersteuning bij het zoeken naar werk door velen van hen als dé topprioriteit voor reïntegratieondersteuning wordt beschouwd. Tegelijk is de realisatie van de professionele reïntegratie van terugkeerders de grootste uitdaging voor terugkeer- en reïntegratieondersteuningsprogramma's. Veel terugkeerders keren

83 IOM London, *Stories of Return* 2007, p. 32

84 Programme supporting the Reintegration in Armenia of persons being returned from Switzerland to Armenia, p. 1

immers terug naar landen of regio's waar grote werkloosheid heerst en voor sommigen was dit ook de reden of één van de redenen om hun land of regio van herkomst te verlaten.

TERUGKEREN ALS ONDERNEMER

Operatoren kiezen dan ook vaak voor de aanmoediging van de opstart van een zelfstandige zaak (cfr. infra). In het kader van het Franse programma PCDM stelde men bijvoorbeeld al vast: "le contexte économique en Roumanie et plus encore la situation dans les zones rurales concernées par les flux d'émigration rendent très faibles les chances de trouver un emploi, d'autant que les migrants qui retournent sont sans qualification ni expérience; pour la plupart, la seule perspective reste donc la création d'une petite entreprise".⁸⁵

INTEGRATIE OP DE ARBEIDSMARKT

Evenwel is de creatie van een zelfstandige zaak niet voor elke terugkeerder een optie (cfr. infra) en moet er dus een gevarieerder ondersteuningsaanbod voor de professionele reïntegratie bestaan. Daarbij moet gestreefd worden naar stabiele tewerkstelling op lange termijn, die de terugkeerder een onafhankelijk en voldoende groot inkomen verleent. Immers: "Semi stable employment accounts for constant insecurity (...), which is the case with temporary, seasonal or daily wage labour or when working as an informal entrepreneur".⁸⁶

Een andere moeilijkheid is het feit dat in nogal wat herkomstlanden informele kanalen een belangrijke rol spelen in de zoektocht naar werk. In landen zoals Afghanistan of Angola kunnen kwalitatieve sociale netwerken er evenzeer voor zorgen dat een terugkeerder tewerkgesteld raakt. Ook AGEF, een van de belangrijkste actoren op het vlak van professionele reïntegratiemaatregelen in Afghanistan, geeft toe dat "most returnees find work by help of family".⁸⁷ Ook stichting HIT stelde vast dat "relatief laagopgeleide personen vooral gebruik dienen te maken van hun 'cunha' - kennissen of familie - om een baan te vinden".⁸⁸ Ten slotte moet ook in aanmerking genomen worden dat de implementatie van maatregelen voor professionele reïntegratie tijd vraagt en dat resultaten dus enkel op langere termijn af te lezen zijn. Vandaar ook het belang van de eerder besproken ondersteuning bij reïnstallatie in afwachting van een hopelijk succesvolle professionele reïntegratie.

MAATREGELEN VOOR HET VERTREK

Ook hier wijzen sommige operatoren op het feit dat de ondersteuning van de professionele reïntegratie al van start kan gaan terwijl de terugkeerder nog in het gastland is. Allereerst zou een asielpolitiek die de asielzoekers toestaat (eventueel tijdelijk of beperkt) te werken gedurende hun verblijf in het gastland kunnen leiden tot een zekere continuïteit inzake tewerkstelling. Op die manier kunnen asielzoekers arbeidsvaardigheden onderhouden of aanleren. Terugkeerders die recht op werk hadden en legaal gewerkt hebben, kunnen ondersteund worden bij de verzameling van werkattesten of referentiebrieven en bij hun vertaling. Ook arbeidsmarktoriëntatie en de opstelling van cv's kunnen voor sommige terugkeerders interessant zijn. Het Deense Rode Kruis voerde daarom bijvoorbeeld voor asielzoekers in Denemarken het project Want2work uit. Naast opleidingen (cfr. infra) voorzag dit project ook de mogelijkheid van "competence-clarifying courses and CV workshops".⁸⁹

Ten slotte wordt de vraag gesteld of voor een aantal terugkeerders arbeidsbemiddeling niet al kan starten vanuit het gastland. Stichting HIT stelde in zijn voorbereiding van het pilootproject Angola Conexcao vast dat Nederlandse bedrijven met activiteiten in Angola wel geïnteresseerd waren om terugkeerders te engageren en hen nog in Nederland een opleiding bij het bedrijf te laten volgen. Dit idee werd echter niet uitgevoerd. Wel werden vacatures uit de grootste Angolese krant via het

85 Olivier Kaba, Eric Force, Pratiques et politiques d'aide au retour au niveau européen. Analyse de la situation française, november 2002, p. 31

86 Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries, p. 26

87 Return Migration to Afghanistan. Monitoring the Embeddedness of Returnees, p. 13

88 Stichting HIT, Terug naar Angola. Evaluatie Innovatiepilot Angola Conexcao, p. 29

89 European Open Forum on Return, Malmö 24-25 March 2006, Findings of the Open Forum, p. 41

internet verspreid bij potentiële terugkeerders in Nederland en werden lijsten opgesteld met buitenlandse bedrijven die in Angola actief zijn.

MAATREGELEN NA DE TERUGKEER

De financiering van de ondersteuning naar werk in het terugkeerland kan zoals steeds gebeuren vanuit het de terugkeerder ter beschikking gestelde algemene reïntegratiebudget, via het specifieke voor de professionele reïntegratie bestemde budget of door middel van een expliciet aan één welbepaalde maatregel gekoppeld budget.

Een eerste mogelijke maatregel is ondersteuning en bemiddeling bij de zoektocht naar werk. Meestal beperkt deze ondersteuning zich noodgedwongen tot het geven van informatie en doorverwijzing. Hiertoe behoort bijvoorbeeld de verstrekking van algemene informatie over de arbeidsmarkt en de instellingen die de terugkeerder kunnen assisteren bij de zoektocht naar een job en de aanleg van een database met vacatures. Buiten speciaal opgezette projecten blijkt het voor operatoren zeer moeilijk om een terugkeerder naar een job te bemiddelen. Heel af en toe bestaat wel een dienst die de terugkeerder actievere begeleiding moet kunnen bieden, zoals APPK (Employment Promotion Agency Kosovo), dat onder meer beroepsoriëntatiecursussen verzorgt, of EAS (Employment Assistance Service) van IOM. Een bijkomend probleem is het feit dat veel terugkeerders door een tekort aan kwalificaties en werkervaring ook moeilijk bemiddelbaar zijn naar werk. (Beroeps)opleidingen kunnen dit mogelijk verhelpen (cfr. infra).

De meest populaire ondersteunende maatregel is job placement. Hierbij wordt een terugkeerder bij een werkgever ondergebracht en wordt de uitbetaling van het loon van de terugkeerder gedurende een aantal maanden deels of volledig van de werkgever overgenomen. Deze vorm van ondersteuning vinden we onder meer in alle terugkeerlanden waar AGEF actief is en naar wiens aanbod operatoren uit verschillende gastlanden doorverwijzen. In Afghanistan bijvoorbeeld implementeert AGEF het EPP-programma (Employment Promotion Packages), waarbij de terugkeerder gedurende zes maanden een maandelijks salaris wordt uitgekeerd en het tewerkstellende bedrijf per terugkeerder bovendien een subsidie krijgt. CIDIN stelde in Afghanistan vast dat dit programma zijn vruchten afwerpt, met het voorbehoud dat pas op langere termijn zichtbaar wordt in hoeverre deze tijdelijke ondersteuningsmaatregel ook zal geleid hebben tot blijvende werkgelegenheid. In Albanië heeft de NGO Hope for the Future, dat onder meer in het kader van VARRP al geruime tijd job placement van terugkeerders uitvoert, alvast zeer positieve ervaringen met deze ondersteuningsmethode: de grote meerderheid van de geplaatste terugkeerders kan ook na afloop van de subsidiëring bij dezelfde werkgever blijven werken. Bovendien heeft de terugkeerder kans een zekere werkervaring op te doen. Een negatieve kant aan deze maatregel is het feit dat terugkeerders positief gediscrimineerd worden ten opzichte van gebleven werkzoekenden. Ook in het terugkeer- en reïntegratieprogramma van DRC wordt door APPK job placement voorzien. Hier wordt van de werkgever ook een inspanning gevraagd, gezien normaal een contract van één jaar wordt verlangd en het loon slechts zes tot acht maanden wordt gesubsidieerd. Hetzelfde zien we in VARRP, waar een contract van één jaar bij een officiële werkgever wordt gevraagd en vanuit het reïntegratiebudget het salaris van drie maanden wordt betaald. In het Duitse Kosovo Return Projekt worden in het geval van job placement gedurende zes maanden loonsubsidies van 350€ per maand verstrekt. In een bijzonder ontwikkelingsgeoriënteerd Duits terugkeer- en reïntegratieprogramma, uitgevoerd door CIM (Centrum für internationale Migration und Entwicklung), dat zich richt tot terugkerende vaklui, worden gedurende 6 tot 24 maanden salarissupplementen van minstens 300€ per maand voorzien.⁹⁰ Soms is in de plaats van een job placement ook een al dan niet bezoldigde on-the-job training mogelijk. Deze optie bestaat bij APPK en in het Kosovo Return Projekt, waar in dat geval gedurende drie maanden een subsidie van 200€ wordt uitgekeerd.

Sommige operatoren en actoren suggereren ook de mogelijkheid van de inpassing van een aantal terugkeerders in bestaande ontwikkelings-, reconstructie- of reïntegratieprojecten. De Bosnische vrouwenorganisatie Incijativa žena nam bijvoorbeeld terugkeerders aan om aan lokale vrouwen sol-

⁹⁰ Voor meer informatie zie: www.wusgermany.de/fileadmin/user_upload/Daten/Auslaenderstudium/PRF/PDF/Flyer-prf-de.pdf

licitatietraining en computerlessen te geven. Hier en daar wordt voor terugkeerders ook noodzakelijk beroepsmateriaal gefinancierd (zoals in het hierboven vermelde programma van CIM en in het Deense repatriatieprogramma), een optie die op uitgebreidere schaal geldt voor personen die zich als zelfstandige willen vestigen. VARRP betreft ook de financiering van kinderopvang in het verhaal van de professionele reïntegratie, als zijnde een te vervullen randvoorwaarde, opdat de ouder(s) zou(den) kunnen gaan werken. Ten slotte wijst DRC nog op het feit dat bijzondere aandacht moet geschonken worden aan personen die te oud of te ziek zijn om nog ingeschakeld te worden op de arbeidsmarkt. Zij moeten ondersteund worden in de zoektocht naar een alternatief inkomen, waarbij de aankoop van vee in sommige gevallen een uitkomst kan bieden.

De keuze en het succes van ondersteunende maatregelen voor de professionele reïntegratie hangt zoals gezegd sterk af van de specifieke situatie in het herkomstland. Zo benadrukten migrantengemeenschappen in Italië "how important it is to relate training and employment support for returnees to the economic conditions and the actual possibilities of employment found in the country of origin".⁹¹ Het succes van job placement in meerdere landen indachtig, illustreert de vaststelling van stichting HIT dat in Angola bedrijven gekwalificeerd personeel toch verkiezen boven een loonkostensubsidie voor terugkeerders die nog moeten opgeleid worden, dat deze realiteit ernstig moet genomen worden.

2.3.8 ONDERSTEUNING MET (BEROEPS)OPLEIDINGEN

MEERWAARDE VAN (BEROEPS)OPLEIDINGEN

Operatoren van terugkeer- en reïntegratieprogramma's en relevante actoren in het werkveld zijn het er over eens dat opleidingen een meerwaarde kunnen betekenen voor terugkeerders. Zoals we in het vorige onderdeel opmerkten, beschikken nogal wat terugkeerders niet over voldoende beroepskwalificaties om een reële kans te maken op de arbeidsmarkt in hun herkomstland. Dit is bijvoorbeeld het geval voor (vooral jonge) terugkeerders uit (ex-)conflictgebieden, die niet hebben kunnen genieten van kwalitatief (beroeps)onderwijs of nooit werkervaring hebben kunnen opdoen.

Daarnaast bieden opleidingen in het gastland vanuit een dubbel perspectief (verder verblijf of terugkeer) ook andere terugkeerders, die in het verleden wel bepaalde competenties en beroepservaring hebben kunnen verwerven, de gelegenheid deze te onderhouden en verder te ontwikkelen of nieuwe vaardigheden aan te leren. Bij afwezigheid van recht op werk kunnen deze opleidingen de terugkeerder alert en actief houden, wat mogelijk een positieve uitwerking heeft op zijn zelfvertrouwen en motivatie om zijn reïntegratieproces richting te geven. Een aantal opleidingen, zoals Engels of basiscomputercursussen, zijn daarenboven nagenoeg universeel bruikbaar.

De grootste bedreiging voor het succes van (beroeps)opleidingen is de zeer hoge werkloosheidsgraad in sommige herkomstlanden, waardoor een genoten opleiding niet omgezet kan worden in effectieve tewerkstelling. Daarom is een weloverwogen aanbod (vanuit het perspectief van de operatoren) en keuze (vanuit het perspectief van de terugkeerder) van opleidingen een must (cfr. infra). Een ander potentieel gevaar is dat te veel terugkeerders met dezelfde competenties naar eenzelfde herkomstland terugkeren en op de arbeidsmarkt concurrenten van elkaar worden.

OPLEIDINGEN VOOR OF NA DE TERUGKEER

Opleidingen kunnen dus zowel in het gastland als in het herkomstland georganiseerd worden. Twee voorbeelden van een intensief opleidingsprogramma vóór terugkeer vinden we in Denemarken en Duitsland. Het eerder genoemde Want2work-project van het Deense Rode Kruis werkt voor de organisatie van beroepsopleidingen en stages samen met educatieve instellingen, bedrijven en beroepsverenigingen. In Duitsland heeft de Außenstelle Bramsche van de Zentrale Aufnahme- und

91 ECRE, *Increasing Refugee Participation in the Field of Voluntary Return*, p. 68

Ausländerbehörde Oldenburg als opvangcentrum voor vreemdelingen zonder verblijfsperspectieven de taak hen te ondersteunen bij de voorbereiding van hun terugkeer en organiseert in het kader hiervan in samenwerking met AGEF en ZAV (Zentralstelle für Arbeitsvermittlung) onder meer een hele reeks praktische, veelal technische beroepsopleidingen.⁹² Bij de samenstelling van een opleidingsaanbod dat zich enkel naar terugkeerders richt moet rekening gehouden worden met de actuele arbeidsmarktsituaties in de afzonderlijke herkomstlanden, en in tweede instantie met de eventuele professionele achtergrond en interesses van de terugkeerder. CIDIN stelde bijvoorbeeld in Sierra Leone vast dat terugkeerders soms met “verkeerde” vaardigheden, waarmee ze in hun herkomstland niets kunnen aanvangen, terugkeren. Eén van de aanbevelingen van de deelnemers aan DRC’s regionale Balkanconferentie in Kosovo luidt: “minimum standards in education and training should be developed and implemented after being rejected in order to prepare adequately for return. Some people recommended a period of 3-5 months.”⁹³ In het oude Franse programma CRPO (Contrat de réinsertion dans le pays d’origine, 1999) was een verlengd verblijf in het gastland met dit doeleinde al mogelijk: “it provides for the possibility of “sans papiers” to remain temporarily (normally for three months) in France, in order to receive training to prepare them for return”.⁹⁴ Indien men de terugkeerder deze mogelijkheid verleent, ontstaat het belangrijke voordeel dat hij beter gewapend de arbeidsmarkt van zijn herkomstland kan betreden, maar ook dat hij hierdoor de tijd krijgt om zich op andere vlakken (bijvoorbeeld administratief) zorgvuldiger voor te bereiden. Aan de andere kant moet de terugkeerder zich kunnen openstellen voor (een) opleiding(en) vóór zijn terugkeer: sommige terugkeerders willen na hun beslissing terug te keren dit ook zo snel mogelijk doen of zijn door psychologische problemen niet in staat zich op een opleiding te concentreren. Er zijn in het verleden programma’s geweest, zoals GTAA in Nederland of een Zwitsers landspecifiek terugkeer- en reïntegratieprogramma naar Turkije, waar voor opleidingen voorafgaand aan de terugkeer geen of nauwelijks deelnemers waren.

Terugkeerders hebben in de meeste terugkeer- en reïntegratieprogramma’s ook in hun herkomstlanden de mogelijkheid (een) opleiding(en) te volgen, aangeboden in het kader van het programma of zelf uit te kiezen bij een lokale aanbodsverstrekker. De financiering van deze opleidingen moet – zeker in het tweede geval – over het algemeen gebeuren vanuit het reïntegratiebudget van de terugkeerder. Soms wordt het budget dan ook gebruikt als een soort leefgeld, bijvoorbeeld in VARRP, waar indien een terugkeerder een cursus van 2 maanden volgt, hem voor diezelfde periode een ‘subsistence allowance’ wordt uitgekeerd. Dit zou zelfs als een noodzaak kunnen beschouwd worden, aangezien een terugkeerder in de eerste plaats een inkomen moet zien te verwerven en velen van hen dan ook zullen opteren voor een zoektocht naar werk, ook al kunnen zij voorafgaand nog een opleiding gebruiken. In de belangrijkste terugkeerlanden bestaan instellingen met een vrij ruim aanbod van (beroeps)opleidingen voor terugkeerders, zoals APPK en URA – The Bridge in Kosovo, of worden samenwerkingsverbanden gesloten met plaatselijke aanbodsverstrekkers. In het kader van het Deense repatriatieprogramma naar Bosnië-Herzegovina bestond ook een bijzonder project van de AOF-Ølgod Business school, waarbij een potentiële terugkeerder onder meer gedurende 11 maanden zowel opleidingen bedrijfsbeheer in Denemarken als een beroepsopleiding in Bosnië-Herzegovina kon volgen en dat gekenmerkt werd door een zeer intensieve begeleiding.⁹⁵ Ook in het geval van opleidingen in het herkomstland is het van groot belang er op toe te zien dat deze tegemoet komen aan de actuele noden van de arbeidsmarkt. Coming Home merkt in dit opzicht op dat de organisatie van opleidingen in het herkomstland “helps the domestic economy while at the same time clients can receive more targeted training for the local job market”.⁹⁶ Ten slotte moet ook voldoende aandacht besteed worden aan de opvolging van het resultaat van de opleiding: heeft ze de terugkeerder meer kansen geboden op de arbeidsmarkt en heeft ze tot effectieve tewerkstelling

92 Voor een volledig overzicht van dit aanbod zie:

<https://milo.bamf.de/lldde/livelink?func=ll&objId=9693454&objAction=browse&sort=name>

93 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 61

94 Khalid Koser, The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants, p. 19

95 Voor meer informatie over dit project zie: Danish Refugee Council, Repatriation Country Survey Denmark, August 2002, p. ...

96 Coming Home, titelloos document, 2003, p. 7

geleid? Aansluitend aan de opleiding kan in elk geval een component ondersteuning in de zoektocht naar een job voorzien worden, zoals dit aangeboden wordt door APPK.

2.3.9 ONDERSTEUNING MET DE OPSTART VAN EEN ZELFSTANDIGE ACTIVITEIT

Een van de populairste toepassingen van reïntegratiebudgetten – zowel bij operatoren als bij terugkeerders – is de opstart van een zelfstandige activiteit. Ze is een aantrekkelijke optie omwille van de waarneembaarheid van het resultaat, omwille van het feit dat het een gemakkelijk antwoord biedt op een hoge werkloosheidsgraad, en door het potentieel van onafhankelijkheid van inkomen. Toch worden terugkeerders vaak nog gaandeweg of zelfs van bij het begin aan hun lot overgelaten. Daardoor loopt hun project een groot risico op mislukking. Er liggen immers een hele reeks gevaren op de loer.

RISICO'S VAN ONDERNEMEN

Veel terugkeerders hebben bijvoorbeeld geen ervaring met of geen feeling voor ondernemerschap en rijden zich zonder begeleiding na verloop van tijd vast. Ook als ze die wel hebben, is het mogelijk dat de zelfstandige activiteit en de hieraan verbonden vaardigheden van de terugkeerder niet meer relevant zijn in zijn herkomstland. De afzetmarkt voor zijn producten is bijvoorbeeld verdwenen. Het gevaar bestaat dat de terugkeerder te grootse plannen maakt die niet realiseerbaar zijn met het vaak toch eerder beperkte reïntegratiebudget dat hem ter beschikking werd gesteld.

Ook grote (onderlinge) concurrentie in belangrijke terugkeerlanden, zoals Kosovo, bedreigt het welzijn van de nieuwe ondernemingen van terugkeerders. In sommige landen (bijvoorbeeld in Ecuador) heerst een positief ondernemersklimaat, elders (bijvoorbeeld in Afghanistan of Irak) vormt voortdurende onveiligheid een bedreiging. De succesvolste voorbeelden van zelfstandige zaakjes zijn dan ook te vinden bij terugkeerders die in het verleden nog een zelfstandige activiteit hebben uitgeoefend en/of goed voorbereid en/of met een voorsprong (bijvoorbeeld door de financiële input van familie of van eigen spaargeld) van start konden gaan. Zo stelde IOM Londen in een evaluatie van VARRP in 2004 vast dat een aantal terugkeerders in Zuid-Afrika met succes een zaakje waren gestart, maar tegelijk voor hun huisvesting afhankelijk bleven van familie.⁹⁷ Heel wat randvoorwaarden beïnvloeden dus het al dan niet slagen van een zelfstandige activiteit. Om de hierboven opgesomde redenen mogen terugkeer- en reïntegratieprogramma's zich niet exclusief focussen op deze vorm van professionele reïntegratie maar is een diversificatie van ondersteunende maatregelen op dit vlak aangewezen. Niet elke terugkeerder kan en wil zich immers als zelfstandige vestigen: "I don't want to do business, I want to do a job."⁹⁸

Basiscondities voor de perspectiefvolle opstart van een zelfstandige activiteit zijn een degelijke voorbereiding en opleiding, voldoende financiële ondersteuning en een continue begeleiding. Operatoren die een specifiek budget voorzien voor professionele reïntegratie (dat in vele gevallen naar de opstart van een zelfstandige zaak gaat) stellen ook vaak de aanwezigheid van een realistisch ondernemingsplan en van ondernemerskwaliteiten als voorwaarde voor de toekenning van dit budget. Als de terugkeerder deze nog niet bezit, kan hij meestal ondersteund worden in de verwerving van deze troeven. VARRP voorziet de mogelijkheid van het volgen van een ondernemerschapscursus van 2 à 4 weken in het herkomstland, gedurende dewelke de terugkeerder leefgeld wordt uitbetaald. IOM Londen voert als good practices hiervan een groepstraining voor terugkeerders in Angola in samenwerking met plaatselijke actoren (2006) met aandacht voor boekhouding, marketing, management en systemen van microkrediet aan, of nog de workshops on Planning and Managing your Business van een partnerorganisatie Interims for Development in Zimbabwe (2005).⁹⁹ Vóór zijn terugkeer moet de terugkeerder echter ook al een ondernemingsplan indienen, waarbij hij

97 IOM, VARRP, Reintegration Self-Evaluation Results, June 2004, p. 29

98 Citaat van een terugkeerder in: Return Migration to Sierra Leone. Monitoring the Embeddedness of Returnees, p. 27

99 IOM, Stories of Return 2007, p. 7

gebruik kan maken van een door IOM Londen ontwikkeld formulier Business Plan.¹⁰⁰ Om in Zwitserland aanspraak te kunnen maken op de “aide complémentaire matérielle” moet de terugkeerder een businessplan met budget voorleggen, waarmee hij ook zijn ondernemerscapaciteiten bewijst. Mochten deze onvoldoende blijken, dan kan hij vóór de opstart van zijn zelfstandige activiteit nog een ondernemerschapscursus volgen. In Kosovo kan een terugkeerder via DRC bij APPK eerst een oriëntatieseminarie volgen, vervolgens tijdens een één week durende cursus een businessplan uitwerken, op basis waarvan zijn project financieel kan ondersteund worden.

Geregeld is het mogelijk om al in het gastland een ondernemerschapscursus te volgen. In het kader van het Noorse IRRINI-programma kan de terugkeerder al in Noorwegen bij de NGO BIP een ondernemerschapscursus volgen, waarbij hij na zijn terugkeer in Noord-Irak door diezelfde organisatie via het Business Centre in de stad Erbil verder begeleid wordt. In Nederland voeren Maatwerk bij Terugkeer en SAMAH (Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas) het project Beyond Borders uit, waarbij jongeren uit Angola, Guinée en Sierra Leone ondersteund worden in het opstellen van een ondernemingsplan en de realisatie ervan. In Zweden bood de NGO Göteborgs Initiativet in het kader van het project ‘Getting down to business’ vluchtelingen met verblijfsrecht die wensten terug te keren naar onder meer Bosnië-Herzegovina en Somalië en daar een zelfstandige activiteit wensten uit te bouwen een zeer volledig opleidingsprogramma aan, bestaande uit 8 maanden vorming (Engels, informatica, economie, marketing, beroeps- en ondernemersopleiding) verspreid over Zweden en het herkomstland. Stichting HIT raadt aan in het gastland nog geen gedetailleerd ondernemingsplan op te stellen, maar eerder “ideeën en mogelijkheden om een onderneming op te starten [te] verkennen”.¹⁰¹ De plaatselijke realiteit na terugkeer kan plannen immers volledig omgooien. Indien dan toch vooraf een ondernemingsplan moest opgesteld worden (bijvoorbeeld om in aanmerking te komen voor financiële ondersteuning), moet er in het herkomstland voldoende flexibiliteit aan de dag gelegd worden bij de realisatie van het ondernemingsplan.

LINK MET PLAATSELIJKE FINANCIERINGSMOGELIJKHEDEN

Zoals eerder aangegeven, kan de financiële ondersteuning voor de opstart van een zelfstandige activiteit in een aantal programma’s enkele duizenden euro’s bedragen. Zelfs dan blijkt dit bedrag niet in alle landen te volstaan of is het onvoldoende omdat de terugkeerder te ambitieuze plannen heeft. In dat geval moet er gezocht worden naar alternatieve financiering, waartoe ook (micro) kredieten behoren. Operatoren kunnen terugkeerders toeleiden naar bestaande instellingen (banken of non-profitorganisaties) en voor hen bemiddelen. Heimatgarten geeft het voorbeeld van de Stiftung Bürgerhilfe Solidarität, dat in het kader van zijn project “Mikrokredite für Migranten” de terugkeerder zowel een krediet, dat hij in maximaal 3 jaar moet terugbetalen, als de bijbehorende begeleiding bij het opstellen van een businessplan, aanbiedt.¹⁰² IOM Wenen werkt in zijn landspecifiek terugkeer- en reïntegratieprogramma naar Moldavië samen met plaatselijke microkredietinstellingen. In het Zwitserse Programme d’aide au retour en Arménie bestaat de mogelijkheid van individuele en groepsleningen, waarbij geen waarborg moet gegeven worden en waarvan de terugbetaling dient te gebeuren met een kleine interest en op basis van de individuele mogelijkheden van de terugkeerder of groep van terugkeerders. CIDIN merkt terecht op: “starting up a business with loaned money is also paired with a great insecurity”.¹⁰³ Daarom zou deze vorm van ondersteuning bij voorkeur moeten kunnen verstrekt worden door NGO’s en hand in hand moeten gaan met een grondige begeleiding en opvolging.

Er bestaan nog een aantal andere manieren om de ondernemersrisico’s te verkleinen. Terugkeerders naar dezelfde regio kunnen bijvoorbeeld overwegen om een coöperatieve onderneming op te starten. Ze kunnen er ook voor kiezen om te investeren in een bestaande zaak van familie of vrienden of zich inkopen in een bedrijfje door de aanbreng van modern materiaal. In dit opzicht – zij het

100 <http://www.iomlondon.org/docs/Business%20Plan%20outline.pdf>

101 Stichting HIT, Terug naar Angola. Evaluatie Innovatiepilot Angola Conexao, p. 37

102 http://www.heimatgarten.de/index.php?article_id=31

103 Return Migration to Afghanistan. Monitoring the Embeddedness of Returnees, p. 34

niet exclusief - kan het voor de terugkeerder interessant zijn de kans te krijgen kwalitatief materiaal dat niet voorhanden is in zijn land van herkomst aan te kopen vóór zijn terugkeer, een mogelijkheid die door weinig programma's voorzien wordt uit vrees dat de terugkeerder uiteindelijk niet zal terugkeren. Geselecteerd materiaal kan evenwel later opgestuurd worden, hoewel dit een meerkost van verzending betekent.

EEN GOEDE OPVOLGING

Ook tijdens de opstart en de ontwikkeling van de zelfstandige activiteit kan een goede ondersteuning voor de terugkeerder cruciaal zijn. In de context van Angola wijst stichting HIT er bijvoorbeeld op dat de "officiële registratie om een onderneming te starten veel tijd, geld en frustratie kost".¹⁰⁴ De operatoren kunnen de terugkeerder dus ondersteunen bij het bekomen van een ondernemingslicentie en bij andere administratie. Een goede opvolging biedt het belangrijke voordeel dat het project van de terugkeerder kan bijgestuurd worden of indien nodig zelfs geheroriënteerd. VARRP kan de terugkeerder in dit opzicht bij een evaluatie na 6 maanden een extra budget van 500£ (629€) toekennen. Ook een gespreide uitbetaling van het in een zelfstandige activiteit te investeren budget, bijvoorbeeld in 3 schijven, zoals IOM en AGEF dit in Afghanistan toepassen, is een optie. Idealiter kan de terugkeerder zich richten tot een aanspreekpunt, zoals het Business Centre van BIP in Erbil, APPK in Kosovo (gedurende 6 maanden) of business consultants in het Zwitserse Programme d'aide au retour en Arménie. DRC suggereert verder een "development of a network of returning entrepreneurs".¹⁰⁵ IOM Londen geeft in zijn publicatie van "return stories" van 2005 aan dat vele zelfstandige zaakjes zich slechts langzaam ontwikkelen, wat wijst op het belang van een langdurige monitoring om vast te kunnen stellen of ze ook op langere termijn levensvatbaar zijn.

Ten slotte willen we nog opmerken dat meerdere operatoren en actoren in het werkveld in deze vorm van reïntegratieondersteuning zelfs het potentieel zien om bij te dragen aan lokale ontwikkeling in het herkomstland. De Franse programma's PDLM en PCDM onderstreepten al deze doelstelling maar ook recenter geeft IOM Londen bijvoorbeeld aan dat de terugkeerder grondstoffen kan afnemen van plaatselijke handelaars, werklozen uit de gemeenschap kan tewerkstellen en met zijn eigen productie een bijdrage kan leveren aan de lokale economie.¹⁰⁶

2.4 ONDERSTEUNING AAN KWETSBARE GROEPEN

WIE ZIJN KWETSBARE TERUGKEERDERS?

Heel wat actoren en operatoren verwijzen naar de noodzaak om bijzondere aandacht te besteden aan kwetsbare groepen van terugkeerders. Een aantal operatoren neemt voor uiteenlopende doelgroepen ook specifieke financiële of materiële ondersteuningsmaatregelen in hun programma's op. Vooral (ex-)NBM, vrouwen, zieken en gehandicapten, en ouderen worden geïdentificeerd als extra te ondersteunen terugkeerders. (Ex-)NBM bijvoorbeeld beschikken na hun terugkeer in hun herkomstland over het algemeen over een minder goed ontwikkeld sociaal netwerk doordat zij vóór hun vertrek uit hun herkomstland geen voor de professionele reïntegratie betekenisvolle relaties hebben kunnen aanknopen. Vrouwen die terugkeren in gezinsverband blijven mogelijk in de schaduw van hun echtgenoot-kostwinner staan en hebben het dan bijvoorbeeld ook moeilijker om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Tijdens het verblijf in het gastland hebben ze eventueel kunnen kennismaken met andere denkbeelden en levenswijzen die niet compatibel zijn met de meer traditionele maatschappij waar ze vandaan komen en in veel gevallen gediscrimineerd worden. Binnen de groep van vrouwen verkeren alleenstaande vrouwen, zeker indien zwanger of met kinderlast,

104 Stichting HIT, Terug naar Angola. Evaluatie Innovatiepilot Angola Conexcao, p. 34

105 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 20

106 IOM, VARRP, Reintegration Self-Evaluation Results, June 2004, p. 30

nog eens in een extra kwetsbare positie. In sommige landen, zoals Afghanistan, lopen zij een zeer groot risico aan de rand van de maatschappij te belanden.

Oudere, zieke en gehandicapte terugkeerders worden in hun herkomstland vaak geconfronteerd met een onderontwikkelde gezondheidszorg en sociale zekerheid en hebben meestal geen toegang (meer) tot de arbeidsmarkt. In mindere mate worden als kwetsbare terugkeerders vernoemd: elke alleenstaande ouder, (gezinnen met) kinderen, etnische, religieuze of seksuele minderheden, slachtoffers van mensenhandel of uitbuiting, ontheemden (die wel kunnen terugkeren naar hun land van herkomst maar niet naar hun oorspronkelijke woonplaats) en laagopgeleiden. Uit de volledige studie Palilula – our Home, Results on Research on Returnees from Western Europe van Grupa 484 blijkt dat de Roma-terugkeerders naar Servië op alle vlakken een zeer kwetsbare minderheidsgroep vormen. Vaak wordt verwezen naar de moeilijke positie waarin kinderen na hun terugkeer terechtkomen: zij werden meestal weinig betrokken in de voorbereiding van de terugkeer, verliezen hun vrienden, moeten wennen aan een nieuw schoolsysteem, kennen soms de taal van hun herkomstland niet omdat ze een groot stuk van hun leven of zelfs heel hun leven in het gastland hebben doorgebracht. Laagopgeleide terugkeerders, die bijvoorbeeld door een gewapend conflict in hun herkomstland weinig of geen onderwijs hebben genoten, hebben in veel gevallen slechts een minieme kans op de arbeidsmarkt. Soms bepalen echter nog individuelere of landspecifieke omstandigheden of een persoon in een kwetsbare positie verzeild raakt. Voor een uitgeprocedeerde asielzoeker kan dit een onopgeloste veiligheidssituatie zijn. Iemand kan met een zeer zware schuldenlast terugkeren. Sommige terugkeerders kunnen tot meerdere van de hierboven opgesomde groepen behoren waardoor ze zelfs in een quasi uitzichtloze situatie kunnen belanden. Binnen één gezin kunnen ook meerdere kwetsbare personen voorkomen. Daarom gaan bij verschillende actoren en operatoren stemmen op om de extra ondersteuning voor kwetsbare groepen zo veel mogelijk op maat toe te kennen. Hieronder geven wij een beknopt overzicht van enkele praktijken van operatoren waaruit zal blijken dat een grote variatie kan bestaan in de keuze van de kwetsbare doelgroep en de invulling van de extra ondersteuning.

MAATREGELEN VOOR KWETSBARE GROEPEN

Het Zwitserse ODM kan naast het 'forfait' en de 'aide complémentaire matérielle' nog een 'aide au retour pour raison médicale' toestaan. Deze bestaat uit een extra financiële hulp voor medische doeleinden tot 1.000CHF (635€) of meer bij bewezen noodzaak. Om hierop aanspraak te maken moet de terugkeerder de nodige bewijzen (een dokters- en apothekersattest) leveren. Daarnaast kwam het ODM tijdens een evaluatie van de Zwitserse terugkeer- en reïntegratieondersteuning in 2005 onder meer tot de conclusie: "Bei der Überarbeitung der Weisung sollte die Festschreibung einer angepassten Projekteingabe für vulnerable Personen geprüft werden".¹⁰⁷ Het stelde namelijk vast dat de op de professionele reïntegratie gefocuste 'aide complémentaire matérielle' voor een aantal terugkeerders, zoals bejaarden en alleenstaande moeders, geen optie was. Zij mochten dan ook een soepelere invulling aan hun reïntegratiebudget geven. Het ODM ontwierp ook al enkele programma's die zich specifiek op groepen van kwetsbare terugkeerders richt.

Al vanaf 01/07/2003 loopt het programma 'Assisted Voluntary Return Programme for the Western Balkans' (Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Montenegro en Servië) voor "single or elderly persons without a sustainable network, persons with medical or psychological problems, or persons belonging to the various ethnic minorities in Kosovo"¹⁰⁸, met een aangepast maar uitgebreid ondersteuningsaanbod met bijzondere aandacht voor huisvesting, medische assistentie en maatregelen ter bevordering van de sociale reïntegratie. In een tussentijdse evaluatie van dit programma uit 2005 schreef het ODM dat "les instruments d'aide au retour habituels ne sont (...) pas adaptés aux cas particuliers et aux personnes vulnérables"¹⁰⁹ en pleit het voor een verdere zeer individuele aanpak van

107 ODM, Evaluation de l'aide individuelle (directive asile 62.2), p. 18

108 [http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/westbalkan.Par.0007. File. tmp/Westbalkan_Flyer_Englisch.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/westbalkan.Par.0007.File.tmp/Westbalkan_Flyer_Englisch.pdf), p.2

109 ODM, Programme d'aide au retour pour les personnes vulnérables originaires des Balkans (Bosnie-Herzégovine, Serbie-et-Monténégro, Kosovo) : synthèse du rapport intermédiaire 2005 (période concernée : du 1er juillet 2003 au 30 juin 2005), p. 5

deze doelgroep. Op 01/04/2008 startte het ODM met een pilootproject van 2 jaar voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel en uitgebuite cabaretartiesten met onder meer een "participation à un programme de réhabilitation destiné aux victimes de la traite d'êtres humains".¹¹⁰

Ook Coming Home geeft aan bijzondere aandacht te schenken aan de noden van kwetsbare terugkeerders, zoals NBM, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders, zieken en bejaarden. Het probeert bijvoorbeeld NBM en alleenstaande vrouwen en moeders vóór hun vertrek een opleiding te laten volgen. Voor de implementatie van een aangepaste ondersteuning werkt Coming Home ook samen met gespecialiseerde NGO's in Duitsland, zoals Heimatgarten en SOLWODI, en hun projecten en partners in verschillende herkomstlanden (cfr. supra). Coming Home legt de nadruk op een intensieve en langdurige opvolging van de kwetsbare doelgroep. Nog in Duitsland richt het terugkeer- en reïntegratie-initiatief EVA van Caritasverband Wuppertal zich specifiek op vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel, prostitutie, dwangarbeid en gescheiden vrouwen uit gemengde huwelijken.

In Nederland kunnen NBM en ex-NBM tot 25 jaar in het kader van het programma Repatriation and reintegration of Unaccompanied Minor Foreign Nationals onder meer rekenen op een groter reïntegratiebudget tot 2.500€ en de mogelijkheid een voor het herkomstland toepasselijke taal cursus te volgen. Eerder vernoemden wij ook al het Return Migration and Health III-programma voor terugkeerders met HIV naar Afrikaanse landen met uiteraard bijzondere aandacht voor de medische noden van deze doelgroep, maar ook voor de zoektocht naar hulpgroepen. In 3.3.6. Ondersteuning met onderwijs hadden we het al over de bijzondere inspanningen van DRC voor de educatieve en sociale reïntegratie van kinderen in het terugkeer- en reïntegratieprogramma naar Kosovo.

In het Deense repatriatieprogramma wordt een opmerkelijke vorm van financiële ondersteuning verleend aan terugkeerders met verblijfsrecht in Denemarken die ouder zijn dan 60 jaar (of 50 jaar, indien zij niet in staat geacht worden zelf een inkomen te genereren). Voor 5 jaar of levenslang (in dat geval wordt het bedrag met 20% verminderd) wordt de terugkeerder afhankelijk van het terugkeerland maandelijks een leefgeld van 1.000DKK (134€) tot 4.500DKK (603€) uitgekeerd.

Vooraf in het kader van grotere terugkeer- en reïntegratieprogramma's worden soms bijzondere projecten voor kwetsbare terugkeerders uitgevoerd, die kunnen aanleunen bij het domein van de ontwikkelingshulp. Zo realiseerde DRC in het kader van de repatriatie naar Bosnië een rusthuis voor bejaarde en zieke Bosnische vluchtelingen, waarbij tegelijk jonge terugkeerders betrokken werden: "the project included a reconstruction of the rest home, preparation of 20 elderly refugees and vocational training of a number of younger Bosnian refugees with a relevant background and experience which qualify them for employment at the rest home."¹¹¹ Ten slotte worden ook aan de fase voorafgaand aan de terugkeer bepaalde initiatieven gekoppeld. IOM Bern gaf in 2007 het handboek 'Organisation du retour et de la réintégration de personnes vulnérables' uit, in de eerste plaats bestemd voor de Zwitserse terugkeerconsulenten.¹¹² Het Britse Refugee Action voorziet in het kader van zijn informatie- en counsellingproject 'Choices' een apart aanbod voor vrouwen, waarbij thema's als huiselijk geweld, fysieke of seksuele mishandeling, specifieke medische noden en familiale thema's extra aandacht krijgen.¹¹³

2.5 DE OPERATOREN IN DE GASTLANDEN

Doorheen dit document bleek reeds dat in de gastlanden verschillende soorten operatoren actief zijn, gaande van (plaatselijke) overheden over internationale organisaties tot grotere en kleinere NGO's. Vaak zijn zij de uitvoerders van de nationale politiek op het vlak van terugkeer- en reïntegra-

110 Notice, http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/themen/migration/ref_rueckkehr/ref_rueckkehrfoerderung/ref_pilotprojekt_rueckkehrhilfe.html

111 Danish Refugee Council, Repatriation Country Survey Denmark, August 2002, p. 12

112 Voor meer informatie zie: <http://www.ch.iom.int/fr/publikationen.html>

113 Voor meer informatie zie:

<http://www.refugee-action.org.uk/ourwork/choices/documents/CHOICESleafletforwomenedit.doc>

tieondersteuning. Internationale organisaties, in het bijzonder IOM, en internationale NGO's hebben als voornaamste troef hun schaalvoordeel, waardoor zij meer terugkeerders naar meer landen kunnen ondersteunen, en beschikken bijgevolg over grotere budgetten en meer mogelijkheden. Het grootste gevaar bij hen is een onpersoonlijke begeleiding van de terugkeer en het reïntegratieproces. (Kleinere) NGO's staan over het algemeen dichter bij de doelgroep en investeren meer in een vertrouwensrelatie met de terugkeerder. Ook door hun onafhankelijk en humanitair profiel kunnen ze gemakkelijker het vertrouwen van de terugkeerder winnen en zo de rol van "bridge builders between the authorities (the donor) and the returnees in need of assistance (the beneficiary)"¹¹⁴ vervullen. Eventueel kunnen sommige onder hen door (gedeeltelijk) alternatieve financiering vernieuwende projecten lanceren of bogen zij door vroegere (ontwikkelings)werkingen in herkomstlanden zelf (zoals DRC in Kosovo) op een rijkere veldervaring. Door hun geringere middelen zijn kleinere operatoren wel vaak verplicht zich te beperken tot een specifieke fase van het terugkeer- en reïntegratieproces, tot een bepaalde doelgroep of tot een beperkter aantal terugkeerlanden. Toch proberen de meeste operatoren de terugkeerder zowel vóór als na zijn terugkeer te ondersteunen. Een aantal NGO's, bijvoorbeeld NRC met zijn project INCOR (Information and Counselling on Return and Repatriation) en Refugee Action met zijn project Choices, beperken zich evenwel tot de ondersteuning vóór de terugkeer en verkennen hierbij ook het spoor van alternatieven voor een terugkeer naar het herkomstland. Nog anderen specialiseren zich in één of enkele ondersteuningsgebieden. Maatwerk bij Terugkeer laat de counselling vóór de terugkeer bijvoorbeeld over aan IOM Nederland, COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers) of aan NGO's zoals VluchtelingenWerk Nederland, Stichting NIDOS of SAMAH en concentreert zich op zijn rol als bemiddelaar tussen de terugkeerder en het reïntegratieaanbod van partners in een heel aantal terugkeerlanden. In Duitsland hebben een aantal NGO's (AGEF, Heimatgarten, SOLWODI) dan weer een heel doelgroepspecifiek of themaspecifiek aanbod uitgewerkt (cfr. supra). Verschillende operatoren wijzen er verder op dat een overlapping van aanbod en zeker concurrentie tussen operatoren ten allen prijze moeten vermeden worden.

In dit onderdeel concentreren we ons op het profiel van de operatoren op basis van wat zij en andere actoren als essentieel beschouwen op het vlak van hun werking en taken. Hierin bespreken we een aantal grote thema's: informatieverstrekking, het bereik van de doelgroep, de begeleiders en de begeleiding van de terugkeerders, de coördinatie van het terugkeer- en reïntegratieproces en netwerking, en onderzoek.

INFORMATIEVERSTREKKING EN HET BEREIK VAN DE DOELGROEP

Hoewel informatieverstrekking en het bereik van de doelgroep tot het domein van de activiteiten vóór de terugkeer behoren, kan een goede service op dit vlak een positieve invloed uitoefenen op het vervolg van het terugkeer- en reïntegratieproces. Informatieverstrekking moet op twee grote vlakken plaatsvinden: enerzijds is er de verstrekking van informatie aan de (potentiële) terugkeerder over zijn herkomstland, anderzijds over de hem ter beschikking gestelde reïntegratieondersteuning en de reïntegratiemogelijkheden in zijn herkomstland. Hoewel veel terugkeerders voor informatie een beroep (kunnen) doen op familie, vrienden en kennissen in het herkomstland of zelfs in het gastland, is deze verkregen informatie niet altijd up-to-date, volledig of betrouwbaar. Daarom kan de operator op dit vlak nog een belangrijke bijdrage leveren, enerzijds door de ontwikkeling van een vrij te raadplegen informatiedatabase over (een aantal) herkomstlanden, anderzijds door proactief specifieke vragen en zorgen van individuele terugkeerders van een relevant antwoord te voorzien. Sommige terugkeerders keren immers halsoverkop naar hun herkomstland terug, zonder soms broodnodige informatie. Initiatieven als het Zwitserse RIF (Return Information Fund), IRRICO (Information on Return & Reintegration In the Countries of Origin) en CRI-I en CRI-II (Country of Return Information I en II) proberen aan deze nood te beantwoorden.¹¹⁵ Ook de eerder vermelde come-and-tell visits passen in deze context. Daarnaast moet de terugkeerder zoals gezegd ook cor-

114 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 72

115 Voor meer informatie zie: <http://www.ch.iom.int/fr/programme/rif.html>, <http://www.iom.int/irrico> en <http://www.vluchtelingenwerk.be/projecten/cri.php>

rect en bevattelijk geïnformeerd worden over de rol en de bevoegdheden van de ondersteunende organisatie en over de mate, aard en duur van de ondersteuning die hij kan verwachten, het liefst ook in schriftelijke vorm, om eventuele misverstanden en ontgoochelingen in het herkomstland te voorkomen. Alvorens hiertoe over te gaan moet de operator uiteraard zijn doelgroep in kaart brengen en deze bereiken, een belangrijk aspect van de werking aangezien de terugkeerder “n’a pas toujours la possibilité et le réflexe d’accéder aux informations et dispositifs d’accompagnement qui pourraient les intéresser”.¹¹⁶ In onder meer het Verenigd Koninkrijk en Zweden werd al uitgebreid geïnvesteerd in de ‘mapping’ van doelgroepen (bijvoorbeeld respectievelijk van de Irakese en Somaliëse gemeenschap) en hun behoeften (bijvoorbeeld in functie van de detectie van kwetsbare groepen), waarbij migrantenorganisaties zelf actief betrokken werden. Zij kunnen ook een belangrijke rol spelen bij de verspreiding van informatie binnen de migrantengemeenschappen. Belangrijk is ook dat informatie geografisch verspreid wordt. Dit kan via een goed uitgebouwd netwerk van gekwalificeerde partners, via informatiemateriaal en –campagnes, nieuwsbrieven (IOM Wenen geeft in het kader van het landspecifieke terugkeer- en reïntegratieproject naar Moldavië bijvoorbeeld een tweemaandelijks nieuwsbrief uit over de situatie en de reïntegratiemogelijkheden in het land) en informatiebijeenkomsten in de moedertalen van de doelgroepen. De laagdrempeligheid van terugkeer- en reïntegratieprogramma’s kan ook bevorderd worden door individuele informatieve consultaties met (potentiële) terugkeerders, groepsinformatiesessies of een telefoonhotline waar de (kandidaat-)terugkeerder informatie kan krijgen in zijn moedertaal (zoals onder meer in het Noorse IRRINI-project).

PROFIEL VAN DE BEGELEIDERS

Operatoren en actoren zijn het er over eens dat de begeleiders van de terugkeerders in de gastlanden bij voorkeur de moedertaal van de terugkeerders spreken of in het andere geval gebruik maken van tolken. Zij moeten ook over een gedegen kennis uit de eerste hand van de aan hen toegewezen herkomstlanden beschikken, hetzij doordat zij zelf uit een van de herkomstlanden afkomstig zijn, hetzij door het afleggen van herhaalde studiebezoeken aan deze herkomstlanden. Daarom suggereert stichting HIT in zijn evaluatie van Angola Conexcao ook: “Train terugkeerbegeleiders landenspecifiek. Investeer eventueel om terugkeerbegeleiders enige tijd in hun land van expertise te verblijven”.¹¹⁷ Meestal beschikken de operatoren echter over een beperkt personeelsbestand, zeker in vergelijking met het aanbod van terugkeerlanden. Nemen we als voorbeeld Coming Home dat in de periode 01.10.2002 – 30.11.2003 een wereldwijd aanbod realiseerde met slechts 4 begeleiders, onder wie 2 native speakers. Ook in deze voorbereidingsfase van de terugkeer is het zeer belangrijk dat een relatie van vertrouwen tussen de begeleider en de terugkeerder tot stand komt. De begeleiding moet verder gaan dan het treffen van praktische maatregelen en moet de terugkeerder ook mentaal voorbereiden en motiveren en dus een (psycho-)sociale dimensie hebben. In elk geval zouden volgens veel operatoren vóór de terugkeer meerdere consultatiegesprekken moeten plaatsvinden waaraan in het geval van een gezin alle gezinsleden kunnen deelnemen en die zo voldoende tijd en ruimte creëren voor een grondige voorbereiding van de terugkeer naar en reïntegratie in het herkomstland. Idealiter kan de begeleider daarbij ook de mogelijkheden of noodzaak van een (verder) verblijf in het gastland inschatten: “counsellors must possess both protection and return expertise”.¹¹⁸ De Bayerischer Flüchtlingsrat stelde vast dat in Duitsland de kwaliteit van de begeleiding van terugkeerders sterk uiteenloopt en afhangt van de kennis en competenties van de begeleider en dat er zodoende nog een tekort is aan handboeken en standaarden. Daarom proberen sommige operatoren vernieuwende methodieken uit, zoals de CCM Return methodiek, ontwikkeld door AGEF en andere operatoren: “The partners cooperating in this project want to establish chains of institutions for the implementation of individual return cases (CCM = case chain

116 Olivier Kaba, Eric Force, Pratiques et politiques d’aide au retour au niveau européen. Analyse de la situation française, november 2002, p. 41

117 Stichting HIT, Terug naar Angola. Evaluatie Innovatiepilot Angola Conexcao, p. 37

118 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 26

management)".¹¹⁹ De bedoeling is dat zowel operatoren uit gastlanden als uit terugkeerlanden op dit internetgebaseerd opvolgingssysteem aangesloten zijn.

COÖRDINATIE EN SAMENWERKING

De operator in het gastland coördineert over het algemeen het volledige terugkeer- en reïntegratietraject maar doet hiervoor in de herkomstlanden meestal een beroep op lokale organisaties (cfr. infra). Een goede samenwerking met deze organisaties is zeker een vereiste. 'Capacity building' van deze partners wordt vaak als één van de taken van de operatoren in de gastlanden beschouwd. Maatwerk bij Terugkeer heeft bijvoorbeeld in 9 landen een investeringstraject lopen, waarbij "ge-focusst wordt op het versterken van de capaciteit van de samenwerkingspartner op het gebied van assistentieverlening aan terugkeerders".¹²⁰ Daarnaast moet een operator ook voortdurend bouwen aan een netwerk, zowel in de herkomstlanden (voor het leveren van diensten aan en de verdere begeleiding en opvolging van de terugkeerders, cfr. infra), nationaal (bijvoorbeeld voor de informatieverstrekking aan en het bereik van potentiële terugkeerders, maar ook om een overlapping van aanbod te vermijden), als op Europees vlak, waarvan wij al enkele voorbeelden aanhaalden in 2.4. De visie en het aanbod van andere Europese gastlanden met betrekking tot reïntegratieondersteuning.¹²¹ Deze laatste dimensie moet voornamelijk de uitwisseling van good practices met betrekking tot onder meer de begeleiding van de terugkeerders en hun reïntegratie in de herkomstlanden en van kennis over het reïntegratiewerkveld en reïntegratiemogelijkheden in gast- en terugkeerlanden tot doel hebben. Transnationale samenwerking is ook mogelijk in het ontwerp en de uitvoering van terugkeer- en reïntegratieprogramma's, die bijvoorbeeld een specifieke gemeenschappelijke doelgroep aanspreken, een mogelijkheid die voorlopig enkel door de Scandinavische landen echt verkend werd, zoals in het verleden in het programma Voluntary Return and Reintegration of Elderly Bosnian Nationals from the Nordic Countries.

Voor de operatoren in de gastlanden is ook een taak weggelegd om good practices en knelpunten te signaleren aan de beleidsmakers die de terugkeer- en reïntegratiepolitiek bepalen of zelf terugkeer- en reïntegratieprogramma's te ontwikkelen en te verbeteren of hieraan een bijdrage te leveren. Dit kan door middel van voorstudies in gast- en herkomstland (ter verkenning van de behoeften van potentiële terugkeerders of de reïntegratiemogelijkheden in de herkomstlanden) en door middel van monitoringmissies in de landen van herkomst tijdens en/of na afloop van de programma's (cfr. infra). Ten slotte kan de operator in het gastland proberen de publieke opinie bewust te maken van wat terugkeer en reïntegratie inhouden, bijvoorbeeld door middel van de publicatie van terugkeerverhalen, iets wat door veel operatoren al afzonderlijk of in programma-evaluaties wordt uitgevoerd. Coming Home gaat hierin nog een stap verder: door de sensibilisering van het ruime publiek via de media slaagt het er in extra financiële of materiële middelen in te zamelen die ten goede komen aan individuele terugkeerders of die in kleinschalige projecten worden geïnvesteerd die de lokale gemeenschap ten goede komen.

2.6 DE OPERATOREN IN DE HERKOMSTLANDEN

Organisaties in de herkomstlanden moeten de operatoren van de gastlanden bijstaan in de begeleiding van het reïntegratieproces van de terugkeerder na zijn terugkeer. Sommige internationale operatoren (in de eerste plaats IOM) kunnen hierbij gebruik maken van hun eigen netwerk in de landen van herkomst. Ook zij doen echter nog een beroep op andere organisaties. Deze vertonen sterk uiteenlopende profielen. Meestal gaat het om reeds bestaande organisaties die de begeleiding van het reïntegratieproces van terugkeerders toevoegen aan of inpassen in hun reeds bestaande aanbod. Wij wensen hier geen volledige opsomming te geven van deze veelheid aan

119 Voor meer informatie zie: http://85.10.250.4/ccm_return2/app en <http://www.ccm-training.net>

120 Maatwerk bij Terugkeer, Handleiding voor begeleiders, maart 2008, p. 5

121 Zie p. 13

operatoren in de herkomstlanden maar beperken ons tot een aantal algemene beschouwingen met betrekking tot het profiel en de taken van deze partnerorganisaties.

PROFIEL VAN DE OPERATOREN IN DE HERKOMSTLANDEN

In een beperkt aantal terugkeerlanden is het mogelijk samen te werken met de (lokale) overheid, omdat deze zich positief opstelt tegenover het gegeven van terugkeer en reïntegratie. Volgens het International Centre for Human Development (ICHD) werkt het Armeense Migratieagentschap, verbonden aan het Ministerie voor Territoriale Administratie, bijvoorbeeld mee aan een project dat onder meer de oprichting van een instituut voor reïntegratieondersteuning tot doel heeft.¹²² Meestal wordt echter een beroep gedaan op NGO's. Doordat zij zich doorgaans onafhankelijk kunnen opstellen van de (vaak gevreesde) overheid genieten zij over het algemeen het vertrouwen van de terugkeerder. De meeste operatoren van de gastlanden werken per herkomstland samen met één of enkele partner-NGO's.

Soms wordt daarbij geopteerd voor een partner die in zijn werking een groot stuk van of heel het grondgebied van het herkomstland kan bedienen, wat in het bijzonder in grote herkomstlanden als Afghanistan of Rusland de toegankelijkheid van het ondersteuningsaanbod kan vergroten. Evenwel blijkt het – zelfs in kleinere terugkeerlanden – geen sinecure om een partnerorganisatie te vinden die én gebiedsdekkend werkt én een complete begeleiding van het reïntegratieproces kan aanbieden. De meeste NGO's werken immers kleinschalig en kunnen zich slechts specialiseren in deaspecten van de reïntegratieondersteuning. Indien de operator van het gastland kan kiezen voor meerdere partnerorganisaties in het herkomstland, is hun complementariteit dan ook een belangrijk criterium. De middelen van de partnerorganisaties zijn meestal ook vrij beperkt, veelal enkel tot de middelen die aangereikt worden door de operator van het gastland, hetzij gelinkt aan een individuele terugkeerder, hetzij als een structurele subsidie voor de uitbouw van een werking en een ondersteuningsaanbod, die dan ook een deel van de bijdrage van de operator van het gastland aan de capacity building van de partner-NGO vormt. Deze is vaak noodzakelijk omdat veel NGO's in de herkomstlanden geen ervaring hebben met de ondersteuning van terugkeerders. In het beste geval kan de terugkeerder ook gebruik maken van een reeds bestaand aanbod van de NGO, bijvoorbeeld als deze ook ontwikkelingsprojecten voor de plaatselijke bevolking uitvoert. Hoewel een aantal operatoren in de gastlanden al met een hele reeks partnerorganisaties samenwerken, geven ze aan dat "we need better reintegration structures in the countries of return and more NGOs there with which we can cooperate"¹²³ of zijn ze, zoals in het geval van Maatwerk bij Terugkeer, steeds op zoek naar meer partners die de terugkeerder na zijn terugkeer kunnen bijstaan.

Sommige operatoren van gastlanden kiezen ervoor zelf operator te zijn in één of meerdere herkomstlanden. DRC is bijvoorbeeld zelf aanwezig in Kosovo maar werkt ook samen met plaatselijke organisaties zoals APPK op het vlak van de professionele reïntegratie en KRCT (Kosova Rehabilitation Centre for Torture Victims) en One to One Kosova voor psycho-sociale ondersteuning. DRC stipt dan ook aan dat "Balkan NGOs and authorities (...) stated that NGOs providing return assistance should ideally be based in both sending and receiving countries in order to successfully support the reintegration process and to monitor returns. As a minimum, close cooperation with local implementing partners in the country of origin should be established."¹²⁴ Andere voorbeelden zijn de veldkantoren van AGEF in onder meer Afghanistan en Kosovo of de specifieke reïntegratieprojecten die door Heimatgarten in samenwerking met plaatselijke organisaties in de landen van herkomst worden opgezet. Het grootste nadeel van deze werkwijze is de hogere kostprijs, waardoor ze slechts voor een beperkt aantal landen inzetbaar dreigt te zijn. In het project Angola Conexao richtte stichting HIT in Angola zelf een kantoor op om terugkeerders te begeleiden met de bedoe-

122 Return Migration to Afghanistan. Monitoring the Embeddedness of Returnees, p. 8

123 Coming Home in een antwoord op de vraag 'Can your organization share with us some (more) conclusions from your present or previous assisted voluntary return programs or give some (more) suggestions on how to make the reintegration of returnees more sustainable?', eigen vragenlijst van Vluchtelingenwerk Vlaanderen

124 Danish Refugee Council en Bayerischer Flüchtlingsrat, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo, p. 65

ling dat de werking hiervan na dit pilootproject door een lokale partner zou worden voortgezet, wat uiteindelijk evenwel niet kon gerealiseerd worden.

TAKEN VAN DE OPERATOREN IN DE HERKOMSTLANDEN

Hoewel de rol van de partnerorganisaties in de herkomstlanden zich concentreert op het reïntegratieproces na terugkeer, kunnen zij toch ook al van betekenis zijn in de fase vóór de terugkeer, met name in het kader van de verstrekking van informatie betreffende het herkomstland (zowel aan de operator in het gastland als aan individuele terugkeerders) en voor het leggen van een eerste link met het komende reïntegratieproces. Verschillende operatoren van gastlanden laten terugkeerders dan ook al vanuit het gastland contact opnemen met (een van) de partnerorganisaties die de begeleiding van de terugkeerder verder op zich zal of zullen nemen. Meerdere operatoren onderstrepen dan ook het belang van een continuïteit van de begeleiding die opgestart werd in het gastland. Dit houdt dan ook in dat de communicatie tussen de operatoren in gast- en herkomstland en de doorstroming van informatie over individuele terugkeerders optimaal moet zijn.

De hoofdtaken van de partnerorganisaties zijn enerzijds de levering van diensten (bijvoorbeeld opleidingen) aan de terugkeerder en anderzijds de begeleiding van de terugkeerder tijdens zijn reïntegratieproces. Partner-NGO's moeten in staat zijn een relatie van vertrouwen met de terugkeerder op te bouwen die bij voorkeur niet bruusk wordt afgebroken, bijvoorbeeld bij het einde van een terugkeer- en reïntegratieprogramma. De partnerorganisatie moet beschikken over een grondige kennis van de sociale kaart en projecten in het herkomstland waarnaar de terugkeerder kan doorverwezen en bemiddeld worden, indien de partnerorganisatie zelf een bepaalde service niet kan aanbieden. Ze neemt dan de rol van een informatiecentrum op waarop de terugkeerder met gelijk welke vraag betreffende zijn reïntegratieproces een beroep moet kunnen doen. Ze kunnen ook proactief een informatiepakket voor de terugkeerder samenstellen die hem bij zijn aankomst in het herkomstland wordt overhandigd. Ook opvolging behoort tot de kerntaken van de partnerorganisaties, waarbij bij voorkeur huisbezoeken worden vastgelegd, wat door de grote afstanden tussen de organisaties en de terugkeerders evenwel niet altijd mogelijk is. Regelmatig telefonisch contact moet dit gemis dan opvangen.

2.7 OPVOLGING EN MONITORING

In dit onderdeel bespreken wij in de eerste plaats de monitoring van het verloop van het reïntegratieproces van de individuele terugkeerder. Daarnaast besteden nogal wat operatoren en actoren ook aandacht aan de waarneming van een al dan niet positieve impact van reïntegratieprogramma's voor een lokale gemeenschap of zelfs de hele samenleving in het herkomstland.¹²⁵ Een intensieve monitoring van de individuele reïntegratievorderingen laat toe om het reïntegratieproces tijdig bij te sturen wanneer onvoorziene problemen de kop opsteken. Verder levert deze monitoring interessant (studie)materiaal op ter verbetering van bestaande terugkeer- en reïntegratieprogramma's en de ontwikkeling van toekomstige programma's.

Hoewel operatoren en actoren het er over eens zijn dat monitoring een belangrijk onderdeel van de reïntegratieondersteuning is, vormt het werktensieve en dure karakter ervan vaak toch een belangrijke belemmering. Indien operatoren een monitoring uitvoeren, begrenzen ze die dan ook meestal in de tijd. Onder meer Maatwerk bij Terugkeer geeft verder aan dat de onafhankelijkheid van ondersteuning een van de einddoelen van de reïntegratieondersteuning moet zijn en dat ook daarom de duur van de monitoring beperkt moet blijven. Het is daarnaast een realiteit dat niet elke terugkeerder lange tijd kan (bijvoorbeeld uit praktische overwegingen) of wil opgevolgd worden. De meeste operatoren volgen het reïntegratieproces van hun terugkeerders gedurende 6 tot 12

¹²⁵ Eerder (3.3.3. Ondersteuning met betrekking tot de veiligheid van de terugkeerder, p. 31) hadden wij het al over de monitoring van de veiligheid van de terugkeerder.

maanden. Sommige operatoren en actoren, zoals Coming Home en Heimatgarten, gaan uit van een langere monitoringduur van 2 jaar of zelfs meer, in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Eventueel kunnen migrantengemeenschappen in de gastlanden de terugkeerder nog blijven opvolgen als de monitoring door de operatoren ophoudt. De monitoring wordt over het algemeen uitgevoerd door de partnerorganisatie in het herkomstland of de operator van het gastland zelf, indien deze een vertegenwoordiging in het herkomstland heeft. Operatoren van de gastlanden kunnen uiteraard ook monitoringmissies naar terugkeerders ondernemen.

Cruciaal voor een grondige monitoring zijn regelmatige persoonlijke contacten met de terugkeerder door bezoeken bij hem thuis of op zijn werk- of opleidingsplaats. In grote herkomstlanden of landen met slecht bereikbare regio's is dit zoals wij eerder aangaven moeilijker realiseerbaar en moeten frequente telefonische evaluaties soelaas brengen. Vaak lijken in land- of doelgroepspecifieke programma's grotere inspanningen te worden geleverd om het reïntegratieproces en het eindresultaat ervan te monitoren. In een aantal programma's wordt financiële reïntegratieondersteuning - al dan niet onder materiële vorm - gespreid uitbetaald, zodat telkens een evaluatiemoment kan ingelast worden. Sommige operatoren, zoals IOM Bern, IOM Londen en Coming Home ontwikkelen monitoringvragenlijsten die de voortgang van de terugkeerder op uiteenlopende momenten van het reïntegratieproces bevragen. Wij verwezen ook al naar de CCM Return methodiek die de terugkeerder via een websitedatabase doorheen zijn reïntegratieproject volgt en waar ruimte kan gegeven worden aan feedback vanuit het herkomstland (cfr. supra).

Ten slotte kan de monitoring van het reïntegratieproces van individuele of groepen terugkeerders, bijvoorbeeld tijdens monitoringmissies, dus ook bijdragen tot de vaststelling welke maatregelen in welke omstandigheden en in welke landen als good practices kunnen beschouwd worden en kan geprobeerd worden te meten in welke mate terugkeerders duurzaam gereïntegreerd zijn. In 2.5 Beïnvloedende factoren van het reïntegratieproces en de impact van de reïntegratieondersteuning op dit proces beschreven wij al dat er verschillende uitgangspunten zijn om dit te meten. Het is echter belangrijk om zich bij de evaluatie van terugkeer- en reïntegratieprogramma's een zo volledig mogelijk beeld te kunnen vormen. Daarom stelt Khalid Koser ook dat "evaluation needs to incorporate a range of stakeholders, including governments in the country of asylum and origin, local communities in both locations, and the returnees themselves".¹²⁶ Uiteraard moet ook aandacht geschonken worden aan de evaluatie van de (samen)werking van operatoren in gast- en terugkeerlanden.

2.8 CONCLUSIE

Ter afsluiting van dit document willen we de lezer graag uitnodigen om samen met ons verder na te denken. Hieronder bieden we u een selectie van aanbevelenswaardige praktijken, afgeleid uit de studie van verschillende reïntegratieprogramma's. Wij hopen dat deze praktijken het voorwerp zullen uitmaken van reflectie en zo bijdragen tot de ontwikkeling van een verbeterde reïntegratieondersteuning voor terugkeerders vanuit België.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen zal onderstaande inzichten aanvullen met bevindingen uit ons werk rond individuele terugkeerondersteuning en rond een integrale begeleiding in de asielopvang. Vluchtelingenwerk beoogt op basis van deze elementen een set van aanbevelingen uit te brengen rond terugkeerbegeleiding en reïntegratie-ondersteuning, die in een volgend document zullen gepresenteerd worden.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen pleit voor de opname van zelfstandige of ondersteunde terugkeer als een primaat in de Belgische wet op de terugkeer. Om die reden onderstreept Vluchtelingenwerk Vlaanderen het belang van een grondige uitbouw van het ondersteuningsaanbod bij terugkeer en reïntegratie. Vluchtelingenwerk Vlaanderen acht het belangrijk dat potentiële terugkeerders en hun hulpverleners met een transparant aanbod voor ogen een goed geïnformeerde beslissing kunnen maken en zo de mogelijkheden voor een succesvolle reïntegratie realistisch kunnen inschatten. Een

126 Khalid Koser, *The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants*, p. 7

dergelijk aanbod dat bovendien rekening houdt met de verwachtingen en de noden van individuele potentiële terugkeerders zal bijdragen tot de realisatie van het doel, namelijk de duurzaamheid van terugkeer en reïntegratie stimuleren.

Een ideaal terugkeer- en reïntegratieprogramma is een utopie, gezien de enorm verscheiden situaties waarin terugkeerders na hun terugkeer in hun al evenzeer verschillende herkomstlanden terechtkomen. Toch kan gestreefd worden naar een programma dat in zo hoog mogelijke mate een gelijke kwaliteit van ondersteuning aanbiedt én rekening houdt met de individuele noden van de terugkeerders. Daarom dient in België het ondersteuningsaanbod aangepast en uitgebreid te worden. Het is belangrijk om te komen tot een volledig aanbod van maatregelen, zowel ter bevordering van de reïnstallatie als van de reïntegratie op professioneel, sociaal en psychologisch vlak, aspecten die allemaal hun stempel drukken op het al dan niet slagen van de uiteindelijke reïntegratie en elkaar onderling beïnvloeden en kunnen versterken. Zij mogen stuk voor stuk niet verwaarloosd worden: de noodzaak van ondersteuning vloeit immers ook voort uit de afwezigheid van de terugkeerder in zijn herkomstland en zijn verblijf in het gastland.

2.8.1 ALGEMENE CONCLUSIES

VISIE

Het algemeen budget voor reïntegratieondersteuning is vergeleken bij andere landen, eerder laag in België. Coming Home, het terugkeer- en reïntegratieinitiatief van de stad München stelt terecht: "Reintegration measures should be of the same importance as integration measures within European countries"¹²⁷.

Bovendien moet men ten allen tijde bewaken dat het de kwalitatieve reïntegratie van terugkeerders is die primeert, en niet de idee om zoveel mogelijk terugkeerders te laten terugkeren.

Een zicht op interessante reïntegratie-ervaringen leert dat hulpprogramma's rekening dienen te houden met alle dimensies van reïntegratie, zowel voor als na de terugkeer, zoals de economische, sociale, psychologische en fysieke aspecten. Goede reïntegratie-programma's bevatten voldoende ruimte om bijstand op elk van deze vlakken te kunnen bieden. Op deze manier kan reïntegratieondersteuning een maximum aan factoren die het reïntegratieproces beïnvloeden, ondervangen.

CONCRETE GOEDE PRAKTIJKEN

- Het opsplitsen van de materiële ondersteuning aan terugkeerders in een "reïnstallatie-budget" en een "reïntegratiebudget" blijkt in meerdere programma's als een goede praktijk naar voor te komen, die toestaat beter te beantwoorden aan de verscheidenheid van de individuele noden van terugkeerders.
 - ↪ Voor de reïnstallatie wordt bij voorkeur een niet-gelimiteerd, flexibel ondersteuningsbedrag voorzien, waarvan de grootteorde volgens de individuele noden van de terugkeerder wordt bepaald en dat een solide reïnstallatie in de specifieke terugkeercontext voor ogen houdt. Specifieke noden van terugkeerders die om één of andere reden kwetsbaar zijn kunnen vanuit dit budget gefinancierd worden, waarbij het belangrijk is om de doelgroep van kwetsbare terugkeerders ruim te definiëren. Verderop bieden we een overzicht van de parameters waarop een reïnstallatiebudget kan geënt zijn.
 - ↪ Daarnaast moet een realistische financiële ondersteuning voor de professionele reïntegratie geboden worden, een bedrag dat kan verschillen naargelang het herkomstland of de doelgroep van terugkeerders. Dit bedrag dient aan de economische realiteit afgetoetst te worden en van tijd tot tijd aangepast te worden.

127 Khalid Koser, *The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants*, p. 7

- ↳ Een interessante maatregel is het loskoppelen van de kosten voor vervoer van essentiële bagage van het terugkeer- of reïntegratiebudget. Een apart, indien mogelijk flexibel, budget voorzien voor terugkeerders bij wie dit een interessante vorm van ondersteuning vormt, is wenselijk.
- Om een grotere gelijkheid na te streven in de toekenning van de ondersteuning, kan men elke afzonderlijke terugkeerder, ongeacht zijn leeftijd, een financiële ondersteuning toekennen en het plafond voor de financiële ondersteuning per gezin wegnemen.
- In veel programma's hanteert men een voorwaardelijke financiële steun, die bovendien in één of meer schijven wordt uitbetaald, met uitzondering van noodzakelijke uitgaven in het gastland, zoals medicatie die in het herkomstland niet verkrijgbaar is of materiaal dat in het gastland goedkoper en van betere kwaliteit is. Deze maatregel bevordert ondermeer een kwalitatieve opvolging van het reïntegratieproces en gaat ook misbruik tegen.
- Wat de toegang tot de ondersteuning betreft, weerhouden we volgende aanbevelenswaardige praktijken:
 - ↳ De toegangscriteria voor terugkeerders worden best niet beperkend opgevat, in een aantal programma's kunnen ook andere migranten en erkende vluchtelingen gebruik maken van de ondersteuning. Niet op basis van administratieve gegevens, maar afhankelijk van de individuele situatie kan bekeken worden in hoeverre een potentiële terugkeerder door het gastland ondersteund kan worden.
 - ↳ Ook terugkeerders die om welke reden dan ook nalieten voor hun vertrek in België reïntegratieondersteuning aan te vragen, kunnen binnen een redelijke termijn na hun terugkeer alsnog een aanvraag voor ondersteuning in te dienen.
 - ↳ Een bepaalde soepelheid met betrekking tot de termijn voor de aanwending van de reïntegratieondersteuning in het herkomstland komt de efficiëntie van de ondersteuning in bepaalde gevallen (zoals de betaling van studies op termijn) ten goede.
- Naast een ruim financieel aanbod van reïnstallatie- en reïntegratiesteun, is het belangrijk te investeren in een niet-financieel begeleidingsaanbod. Deze studie wijst uit dat hiervoor ook kan geopteerd worden voor een samenwerking met buitenlandse operatoren die al een aanbod hebben uitgebouwd. De mogelijkheid van transnationale terugkeer- en reïntegratieprogramma's via samenwerking met andere operatoren kan onderzocht worden.
- In de praktijk wordt de uitvoering van de steun bij terugkeer en reïntegratie bij voorkeur door meerdere operatoren opgenomen, gezien men zo tot een hogere graad van specialisatie in verschillende domeinen of regio's kan komen, en aanvullend kan werken.
- Kwaliteitsvolle informatieverstrekking over de herkomstlanden en het reïntegratieaanbod hebben een rol in de goede voorbereiding van de terugkeer, in dit verband is het interessant te investeren in een studie van de doelgroep van potentiële terugkeerders en hoe hen best te bereiken.
- Tijdens de begeleiding vóór de terugkeer is het belangrijk een vertrouwensrelatie met de terugkeerder op te bouwen door middel van meerdere voorbereidingsgesprekken in de moedertaal die verder gaan dan de praktische organisatie van de terugkeer. Terugkeerbegeleiders dienen hiertoe getraind te zijn en psychosociale ondersteuning te krijgen.
- In het kader van continuïteit in de dienstverlening, moeten operatoren kunnen investeren in de capaciteitsuitbouw van partnerorganisaties in de terugkeerlanden. Operatoren kunnen eveneens opteren om zelf een werking op te starten in bepaalde herkomstlanden, met het doel om op termijn de ondersteuning van terugkeerders over te dragen aan een lokale partnerorganisatie. In elk geval is vlotte communicatie tussen de lokale partners en de operator in België een noodzaak. De uitwerking van goede opvolgings- en informatieuitwisselingsmechanismen is essentieel.
- Gezien de uitgebreidheid van bepaalde terugkeerregio's is het wenselijk een ruim netwerk van complementaire partnerorganisaties op te bouwen zodat terugkeerders in zoveel mogelijk domeinen van hun reïntegratieproces nabij hun plaats van hervestiging ondersteund kunnen worden.

- Operatoren in terugkeerprogramma's zijn belangrijke ervaringsdeskundigen voor de uitbouw van het terugkeerbeleid van een gastland. Het is belangrijk te investeren in voldoende evaluatie om deze ervaringen en resultaten te capitaliseren en beleidsmakers te adviseren.

2.8.2 ENKELE CONCLUSIES ROND ONDERSTEUNING TER VOORBEREIDING VAN DE TERUGKEER

- Het voorzien van opvang voor alle kandidaat-terugkeerders in de fase van de voorbereiding van hun terugkeer helpt om zich in alle rust en kwalitatief te kunnen voorbereiden op hun reïntegratie in hun herkomstland.
- Het komt te goede aan het reïntegratieproces wanneer een terugkeerder voldoende tijd neemt voor een grondige voorbereiding van zijn terugkeer. Ook al geeft een terugkeerder aan zo snel mogelijk te willen vertrekken, kunnen operatoren een goede voorbereiding stimuleren. Dit geeft de terugkeerder de gelegenheid zich beter te informeren over de concrete situatie in zijn herkomstregio en een aanpak te definiëren voor de obstakels en mogelijkheden die hij er tegemoet ziet.
- Een vaststelling is dat de actieve deelname en "empowerment" van een terugkeerder bij de exploratie en vormgeving van zijn toekomstkansen in het herkomstland, leiden tot een grotere motivatie en slaagkansen bij de reïntegratie na terugkeer.
- De praktijk leert dat terugkeerders die in het gastland (beperkte) werkervaring konden verzamelen, meer potentieel hebben om zich goed te reïntegreren.¹²⁸
- Ook in de voorbereiding van de terugkeer bestaan ervaringen rond de positieve impact van psychologische ondersteuning aan de terugkeerder. Deze ondersteuning richt zich op de verwerking van de migratiegeschiedenis en het onderhoud of herstel van het sociale netwerk in het land van terugkeer.
- Veel terugkeerders hebben baat bij een tastbare begeleiding binnen een echt reïntegratietraject. Daarom is het interessant om de terugkeerder meer concrete houvast te bieden, bijvoorbeeld door middel van een gezamenlijk uitgewerkt begeleidingsplan met een duidelijke structuur en doelstellingen, waaraan zowel de begeleidende organisatie als de terugkeerder de voorbereiding en vooruitgang van zijn 'reïntegratietraject' kan aftoetsen.
- De studie van resultaten van terugkeer-ondersteuningsprogramma's geeft aan dat migranten die zich in het gastland via werk, onderwijs en opleiding verder kunnen ontwikkelen, meer kansen hebben om na re-migratie een nieuw leven op te bouwen in het terugkeerland. Migrant die, onder andere door beperkingen gelinkt aan een verblijfsstatuut, in passiviteit leven, verliezen vaardigheden en motivatie om nieuwe duurzame oplossingen te zoeken.
- Wat informatieverstrekking betreft, trekken we de les dat het voor ondersteuningsprogramma's belangrijk is om het aanbod bevattelijk te formuleren en zodoende realistische verwachtingen te creëren bij (kandidaat-)terugkeerders over de (on)mogelijkheden van de bijstand.

2.8.3 CONCLUSIES OVER REÏNSTALLATIEONDERSTEUNING NA TERUGKEER

VISIE

De reïnstallatiefase situeert zich in hoofdzaak op de korte termijn. Tijdens deze fase gaat de voornaamste aandacht uit naar de primaire noden van de individuele terugkeerder. Wij stellen vast dat, om deze sterk variërende noden te beantwoorden, een ruim en flexibel budget moet bestaan. Bij een goede terugkeerbijstand moet het de bedoeling zijn dat het budget zoveel mogelijk kan afge-

¹²⁸ Coming Home in zijn antwoord op de vraag 56 Can your organization share with us some (more) conclusions from your present or previous assisted voluntary return programs or give some (more) suggestions on how to make the reintegration of returnees more sustainable? , eigen vragenlijst van Vluchtelingenwerk Vlaanderen

stemd worden op de belangrijkste noden van de terugkeerder, niet dat uit deze belangrijke noden moet geselecteerd worden in functie van het beschikbare budget. Een flexibel budget in deze fase garandeert dat iedere terugkeerder, ongeacht het aantal obstakels waarmee hij geconfronteerd werd, met ongeveer gelijke kansen aan zijn reïntegratie kan beginnen.

Hieronder volgt een lijst van geselecteerde goede praktijken rond verschillende reïnstallatie-aspecten.

HUISVESTING

- Het voorzien van een mogelijkheid van tijdelijk onderdak in het herkomstland voor de terugkeerders die hier nood aan hebben, hetzij via een eigen partnernetwerk, hetzij via samenwerking met derden bij wie dit aanbod al bestaat.
- Het opdelen van de reïnstallatieondersteuning in een financiële en materiële component, voor de verzekering van voldoende lange en kwalitatieve huisvesting, tot de terugkeerder een gelegenheid heeft om inkomensgenererende activiteiten aan te vangen en zelf voor huisvestingsgerelateerde kosten in te staan. De financiële component kan bijvoorbeeld dienen voor huursubsidies, de materiële component voor bouwmaterialen.
- In het bijzonder in afgebakende regio's met een groot aantal terugkeerders, kunnen in het kader van ondersteuning voor terugkeerders projecten rond huisvesting, infrastructuur of sociale cohesie opgezet worden die niet alleen individuele terugkeerders maar ook hun ruimere gemeenschap ten goede komen.

ADMINISTRATIEVE ONDERSTEUNING

- Ook na de terugkeer hebben terugkeerders baat bij administratieve en juridische bijstand en bemiddeling. Voor bepaalde terugkeerders kan binnen de reïnstallatie een deel van het budget nodig zijn voor noodzakelijke kosten om de verblijfssituatie te regulariseren in het land van terugkeer, wat een voorwaarde is om te kunnen starten aan een duurzaam reïntegratieproces.

MEDISCHE EN PSYCHOLOGISCHE ONDERSTEUNING EN SOCIALE REÏNTEGRATIE

- Binnen de reïnstallatieondersteuning dient een component financiële en materiële ondersteuning voorzien te worden voor de verzekering van kwalitatieve medische zorg in het herkomstland.
- Terugkeerders met medische problemen hebben, zowel voor als na de terugkeer, baat bij administratieve ondersteuning gerelateerd aan hun medische problemen, zoals de verzameling en vertaling van medische documentatie of het zich terug aansluiten bij een ziekteverzekering.
- Een aantal psychosociale maatregelen die door bekwame lokale partners kunnen worden uitgevoerd, blijken zinvol en hebben een positieve impact op de reïntegratie: psychologische consultaties (individueel of in groep), bemiddeling bij herstel van contact met het sociaal netwerk en de organisatie van sociale activiteiten tussen terugkeerders en de niet-gemigreerde lokale bevolking.

ONDERWIJS

- De reïnstallatiebudgetten dienen qua uitbetalingstermijn voldoende flexibel te kunnen worden toegepast om studies van terugkeerders op lange termijn te financieren.
- Terugkerende kinderen en jongeren kunnen behoefte hebben aan specifieke ondersteuning om te reïntegreren in het lokale onderwijs, van de verzameling en vertaling van de nodige documentatie, de organisatie van taal- en bijlessen tot gewenning aan het nieuwe of andere schoolsysteem.

2.8.4 CONCLUSIES OVER PROFESSIONELE REÏNTEGRATIEONDERSTEUNING NA TERUGKEER

VISIE

De reïntegratiefase heeft een langetermijnperspectief. In deze fase concentreert de ondersteuning zich op een activiteit die de economische onafhankelijkheid van de terugkeerder realiseert. Voor het vertrek en gedurende de reïnstallatie kan de terugkeerder de tijd en de gelegenheid nemen om hiervoor een grondige prospectie uit te voeren.

De praktijk wijst uit dat voor de realisatie van professionele reïntegratie-activiteiten een ruim en realistisch budget voorzien dient te worden, dat het best is afgestemd op de realiteit van de terugkeerregio en het daar heersende economische of ondernemersklimaat.

AANSLUITING VINDEN OP HET JOBAANBOD IN DE TERUGKEERREGIO

- De lokale partnernetwerken voor reïntegratie-ondersteuning kunnen diverse succesvolle maatregelen beschikbaar stellen voor de professionele reïntegratie van terugkeerders. Deze zijn onder andere:
 - de begeleiding in de zoektocht naar werk (bijvoorbeeld sollicitatietraining en bemiddeling bij werkgevers, eventueel ook via informele kanalen),
 - job placement,
 - de inpassing van terugkeerders in nieuwe (eigen) projecten of bestaande (ontwikkelings)projecten in het land van herkomst.
- Het komt de slaagkansen van de professionele reïntegratie ten goede indien migranten, hetzij in het gastland hetzij in de regio van terugkeer, kunnen intekenen op een aanbod van opleidingen met competenties die aansluiten op de arbeidsmarkt.
- Een interessante praktijk is het voorzien van leefgeld voor de duur van een opleiding na terugkeer, of om mensen te oriënteren naar bestaande initiatieven en hun toegang hiertoe te bemiddelen.
- Een praktijk die eveneens aandacht verdient, is het steunen van de zoektocht naar alternatieve bronnen van inkomsten (zoals (klein)vee), wanneer terugkeerders niet (meer) in staat zijn te integreren op de arbeidsmarkt.

OPSTARTEN VAN EEN ZELFSTANDIGE ACTIVITEIT

- Het blijkt belangrijk om zowel in het budget voor professionele reïntegratie een voldoende ruime financiële ondersteuning voor de opstart van een zelfstandige activiteit te voorzien, als om terugkeerders te steunen in de zoektocht naar verdere financiering (bijvoorbeeld via microkredieten of familie) om een blijvende levensvatbaarheid van de zelfstandige activiteit te garanderen.
- Ondersteuning bij de opstart van een activiteit moet mogelijk ook breder zijn dan enkel de financiële ondersteuning. Begeleiding bij een degelijke voorbereiding (zoals de opstelling van een ondernemingsplan), vorming en begeleiding (bijvoorbeeld op administratief vlak) en monitoring (met de mogelijkheid van herevaluatie en bijsturing), hebben bewezen de slaagkansen van ondernemers te verhogen.
- Alternatieve types van ondersteuning voor terugkeerders met een interesse in ondernemerschap, zijn het zoeken naar mogelijkheden om een terugkeerder te laten bijdragen aan een bestaande onderneming of de mogelijkheid inkijken van een opstart van een coöperatieve onderneming van terugkeerders.

2.8.5 CONCLUSIES OVER MONITORING

- Gezien de onvoorspelbaarheid van de situatie na terugkeer, blijft het belangrijk om binnen een ondersteuningsprogramma te investeren in een monitoring van de veiligheid van terugkeerders. Dit kan door persoonlijke ontmoetingen met de terugkeerder na zijn terugkeer of de inschakeling van een onafhankelijk orgaan voor de monitoring.
- De conclusies uit de monitoring van individuele terugkeerders (door operatoren) en missies in een terugkeerregio (door operatoren en beleidsmakers) kunnen leiden tot een oordeel over de veiligheidssituatie voor terugkeerders. Dit oordeel is van belang bij het begeleiden van nieuwe kandidaat-terugkeerders en al dan niet individuele veiligheidsproblemen dienen ook aan de autoriteiten van het gastland gesignaleerd te worden.
- Een interessante hulp-maatregel om (bepaalde groepen van) terugkeerders (bijvb uit ex-conflict gebieden) in staat te stellen meer kennis te verwerven en een weloverwogen beslissing te maken, is het organiseren van come-and-tell en go-and-see visits.
- Een consequent systeem voor de monitoring van het reïntegratieproces van de individuele terugkeerder, kan ook bijdragen tot de bijsturing van de actuele reïntegratieondersteuning en tot het ontwerp van toekomstige terugkeer- en reïntegratieprogramma's.
- Gezien reïntegratie een langdurig, continu en bovenal ook individueel proces is, pleiten veel operatoren voor het vermijden van een kunstmatige grens voor het einde van de ondersteuning, zeker op korte termijn. Op zijn minst moet ook na een bepaalde termijn van intensieve steun ook nog (een) operator(en) in het gastland standby blijven voor eventuele nazorg.

2.8.6 CONCLUSIES ROND KWETSBARE GROEPEN

Op basis van verscheidene programma's stellen wij vast dat de voornaamste specifieke noden van kwetsbare personen kunnen worden opgevangen via een voldoende ruim flexibel reïnstallatiebudget, zoals hierboven omschreven. Enkele bijkomende vaststellingen zijn de volgende:

- Kwetsbare terugkeerders vergen vaak gespecialiseerde en extra (niet-materiële) begeleiding. Reïntegratieprogramma's dienen in de terugkeerregio's over grondige kennis te beschikken van de bestaande maatregelen in de terugkeerregio en hun doorstroming hiernaar bemiddelen.
- Specifieke programma's voor groepen kwetsbare terugkeerders naar bepaalde regio's zijn een aanvullende optie. Bij dergelijke programma's dient opgelet te worden dat geen te grote financiële voordelen ontstaan ten opzichte van het algemene aanbod, om discriminatie van andere terugkeerders te voorkomen.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ACCEM	Asociación Comisión Católica Española de Migraciones
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit
AIHRC	Afghanistan Independent Human Rights Commission
ANAEM	Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations
APPK	Agjensioni I Përkrahjes së Punësimit Kosovë (Employment Promotion Agency Kosovo)
BIP	Business Innovation Programs
BMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
CCM	case chain management
CHF	Zwitserse frank
CIB	Caritas International België
CIDIN	Centre for International Development Issues Nijmegen
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CIR	Consiglio Italiano per i Rifugiati
CIRE	Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CRI	Country of Return Information
CRPO	Contrat de réinsertion dans le pays d'origine
DKK	Deense kroon
DRC	Danish Refugee Council
E and P	Explore and Prepare
EAS	Employment Assistance Service
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EPP	Employment Promotion Packages
ERSO	European Reintegration Support Organisations
EU	Europese Unie
Fedasil	Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers
GARP	Government Assisted Repatriation Program
GCR	Greek Council for Refugees
GTAA	Gefaciliteerde Terugkeer van Afgewezen Asielzoekers
HIAS	Hebrew Immigrant Aid Society
HIT	Hersteld vertrouwen in de Toekomst
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HRT	Herintegratie Regeling Terugkeer
ICHD	International Centre for Human Development
IDP(s)	internally displaced person(s)
ILACs	Information and Legal Aid Centres
INCOR	Information and Counselling on Return and Repatriation
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IRRANA	Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan
IRRICO	Information on Return & Reintegration In the Countries of Origin

IRRINI	Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq
KGF	Fonds voor Kwetsbare Groepen
KRCT	Kosova Rehabilitation Centre for Torture Victims
NBM	niet-begeleide minderjarige
NGO	niet-gouvernementele organisatie
NOK	Noorse kroon
NRC	Norwegian Refugee Council
ODM	Office fédéral des migrations
PCDM	Programme Co-Développement Migration
PDLM	Programme Développement Local Migrations
PREVICAM	Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes de la Comunidad de Madrid
RANA	Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan Programme
REAB	Return and Emigration of Asylum Seekers Ex Belgium
REAG	Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany
RIF	1. Reïntegratiefonds (België); 2. Return Information Fund (Zwitserland)
RIIM	Return Initiative Irregular Migrants
RMH III	Return Migration and Health III
RQN	Return of Qualified Nationals
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SEK	Zweedse kroon
SOLWODI	Solidarity with women in distress
UMFNs	Unaccompanied Minor Foreign Nationals
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VARRP	Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme
ZAV	Zentralstelle für Arbeitsvermittlung
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung

VOORNAAMSTE GERAADPLEEGDE INTERNETBRONNEN

AGEF

<http://www.agef.net>

http://infonet-frsh.de/fileadmin/infonet/pdf/AGEF_2006_Reintegration-Beschaeftigungsfoerderung.pdf

ANAEM

<http://www.anaem.social.fr>

Baden-Württemberg: Landesförderung Freiwillige Rückkehr

http://www.rp-karlsruhe.de/servlet/PB/show/1227750/rpk82_rueckkehr_fragen_u_antworten_0805.pdf

BAMF

http://www.bamf.de/cln_101/nn_442016/DE/Migration/Rueckkehrfoerderung/rueckkehrfoerderung-node.html?

BIP

<http://www.bips.no>

Caritas International Begeleide Vrijwillige Terugkeer

<http://www.caritas-int.be/nl/aide-aux-migrants/retour-volontaire.html>

Caritas Österreich Rückkehrhilfe

<http://www.caritas.at/hilfe-einrichtungen/fluechtlinge/beratung-und-vertretung/rueckkehrhilfe>

CCM Return

<http://www.ccm-return.net/>

<http://www.ccm-training.net/>

CIM Returning Experts Programme

<http://www.cimonline.de/en/aspirant/61.asp>

CIRE Programme d'accompagnement à la réinsertion au pays d'origine

<http://www.cire.irisnet.be/services/parpo/accueil-parpo.html>

Coming Home

<http://www.muenchen.de/Rathaus/soz/wohnenmigration/rueckkehrhilfen/102904/index.html>

DRC

<http://www.drc.dk>

ERSO

<http://www.erso-project.eu/>

European Reintegration Networking

<http://reintegration.net>

EVA Freiwillige Rückkehr von Frauen

http://caritas.erzbistum-koeln.de/export/sites/caritas/wuppertal_cv/material/EVA_Flyer_210_x_210_kleine_Datei_.pdf

Förderung der freiwilligen Rückkehr und Weiterwanderung von ausländischen Flüchtlingen durch das Land Niedersachsen

http://www.mi.niedersachsen.de/master/C35768558_N13699_L20_D0_I522.html

GGUA Flüchtlingshilfe

<http://www.ggua.de/Beratung-fuer-Fluechtlinge.beratungfuerfluechtlinge.0.html>

Heimatgarten

<http://www.heimatgarten.de>

Home Office, UK Border Agency, Voluntary Return

<http://ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/outcomes/unsuccessfulapplications/voluntaryreturn>

Integrated Assisted Voluntary Return from Denmark to Iraq Programme

<http://iom.fi/files/Information%20sheets/IOM%20Helsinki/Integrated%20AVR%20from%20DK-IQ.pdf>

http://iom.fi/files/AVR%20DK-IQ/Integrated%20Assisted%20Voluntary%20Return%20Programme%20DK-IQ_ENG.pdf

Integrated Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan Programme

<http://iom.fi/files/Information%20sheets/IOM%20Helsinki/DK%20AFG%20Infosheet.pdf>

http://iom.fi/files/AVR%20DK-AFG/s%20your%20decision_brochure_ENG.pdf

IOM Berne

<http://www.ch.iom.int/fr.html>

IOM Brussels Return and Reintegration Programmes

<http://www.belgium.iom.int/REAB>

IOM Dublin

<http://www.iomdublin.org>

IOM Helsinki

<http://iom.fi/About/RegionalOffices>

IOM London

<http://www.iomlondon.org>

IOM Nederland

<http://www.iom-nederland.nl>

IOM Oslo

<http://www.iom.no>

IOM Vienna

<http://www.iomvienna.at/index.php?newlang=eng>

IRRIM

http://iom.fi/files/information_sheets/info_sheet_irrim_english_feb2008.pdf

IRRINI

http://www.hyperionwebs.com/iom/irrimi/irrimi_project_info_english.pdf

Kosovo Return Projekt

http://www.uni-oldenburg.de/kmn/download/Infolyer_Kosovo_Return_Projekt_dt_050508.pdf

Maatwerk bij Terugkeer

http://www.cordaid.nl/Ons_werk/Maatwerk_bij_Terugkeer/Ondersteuning_asielzoekers_bij_terugkeer_naar_land_van_herkomst.aspx?mld=10114

<http://www.cordaid.nl/upload/documenten/Handleiding%20voor%20begeleiders%20%20MbT%202008.pdf>

NRC

<http://www.nrc.no>

Office fédérale des migrations Zwitserland, Aide au retour

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/rueckkehr/rueckkehrfoerderung.html>

PREVICAM

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&blobkey=id&blobwhere=1158627034899&ssbinary=true&blobheader=application/pdf>

Refugee Action, Choices

<http://www.refugee-action.org.uk/ourwork/choices/default.aspx>

Refugee Council, Voluntary returns

http://www.refugeecouncil.org.uk/howwehelp/directly/voluntary_returns/index.htm

SOLWODI

<http://www.solwodi.de>

Stadt Hamburg: Konkretisierungen zu § 11 AsylbLG

<http://www.hamburg.de/kr-asylblg-11/126666/start.html>

Swedish Migration Board

<http://www.migrationsverket.se/english.jsp>

Voluntary Return Programme Portugal

<http://www.acime.gov.pt/docs/Publicacoes/brochingl/Retorno.pdf>

ZIRF

<https://milo.bamf.de/llde/livelink/fetch/2000/702450/698578/704870/customview.html?func=ll&objId=704870&objAction=browse&attlogin>

http://www.integration-in-deutschland.de/cln_101/nn_442136/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/ZIRF/flyer-zirf-englisch,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/flyer-zirf-englisch.pdf

BIBLIOGRAFIE

- Black Richard, Gent Saskia, 2004, Defining, Measuring and Influencing Sustainable Return: The Case of the Balkans
- Black Richard, Koser Khalid, Munk Karen, Atfield Gaby, D'Onofrio Lisa, Tiemoko Richmond, 2004, Understanding voluntary return
- Caritas International Belgium, 2004, Sustainable reintegration in Ukraine and Bulgaria after voluntary return
- CIRE, 2008, Capitalisation du programme d'accompagnement à la réinsertion dans le pays d'origine 2007-2008
- Coming Home, 2003, Coming Home - Project Report 01.10.2002 - 30.11.2003
- Coming Home, 2006, Coming Home – 10 Years of the Office for Repatriation Assistance
- Danish Refugee Council, 2002 (2008 update), Repatriation Country Survey Denmark
- Danish Refugee Council, Bayerischer Flüchtlingsrat, 2008, Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers. Lessons Learned from Returns to Kosovo
- de Bree June, CIDIN/AMIDSt, 2008, Return Migration to Afghanistan. Monitoring the Embeddedness of Returnees
- Derksen Maaïke, CIDIN/AMIDSt, 2008, Return Migration to Sierra Leone. Monitoring the Embeddedness of Returnees
- ECRE, 2004-2005, Increasing Refugee Participation in the Field of Voluntary Return
- Galloway Moira Drs., Return Migration to Togo. Monitoring the Embeddedness of Returnees
- Grupa 484, 2008, Palilua – Our Home. Results on Research on Returnees from Western Europe
- IOM, 2002, Annex III: IOM Assisted Voluntary Return Programmes In Europe (May 2002)
- IOM, 2004, Return Migration: Policies and Practices in Europe
- IOM, 2004, Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP). Reintegration Self-Evaluation Results
- IOM London, 2005, Stories of Return
- IOM London, 2007, Stories of Return
- IOM, 2006, Return Migration in Austria, 4.2 Voluntary Return, p. 43-49
- Johansson Alice, CIDIN/AMIDst, 2008, Return Migration to Armenia. Monitoring the Embeddedness of Returnees
- Kaba Olivier, Force Eric, 2002, Pratiques et politiques d'aide au retour au niveau européen. Analyse de la situation française
- Koser Khalid, 2001, The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants. An analysis of government assisted return programmes in selected European countries

Stichting HIT, 2008, Terug naar Angola. Evaluatie Innovatiepilot Angola Conexcao

Swedish Red Cross, 2006, European Open Forum on Return. Malmö 24-25 March 2006. Final report

van Houte Marieke MSc.; de Koning Mireille MSc., 2008, Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries

Worby Paula, Lessons learned from UNHCR's involvement in the Guatemala refugee repatriation and reintegration programma (1987-1999)

ADDENDUM

QUESTIONNAIRE OF VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN FOR ORGANIZATIONS (FORMERLY) INVOLVED IN THE FIELD OF ASSISTED VOLUNTARY RETURN

1. Is your organization at present active in the field of assisted voluntary return?

- Yes, since ...
To these countries: ...
- No, it was from ... till ...
Reason for ending this activity: ...

2. ASSISTANCE IN THE PREPARATION OF THE RETURN: What is (was) the experience of your organization with the phase preceding the actual return (please elaborate):

- Assisting the decision-making process of the returnee: ...
- Providing information about the country (countries) of return: ...
- Providing practical return preparation: ...
- Providing psychological support with respect to return: ...
- Other: ...

3. FINANCIAL OR MATERIAL ASSISTANCE: Does (did) your organization give financial reintegration assistance?

- No (go to 6.)
- Yes, a fixed amount of ...
- Yes, a variable amount: ...

4. How is (was) this financial reintegration assistance provided (more than one answer possible) (please elaborate)?

- Cash: ...
- In the form of material assistance: ...
- One-off financial support: ...
- Phased financial support: ...
- Controlled financial support: ...

5. Does (did) your organization consider the amount sufficient (please elaborate)?

- No: ...
- Yes: ...
- Only for some returnees: ...
- Only for some countries: ...

6. Does (did) your organization undertake special measures for vulnerable groups (please elaborate)?

- No: ...
- Yes, for unaccompanied minors: ...
- Yes, for pregnant women: ...
- Yes, for single parents: ...
- Yes, for seriously ill people: ...
- Yes, for elderly people: ...
- Yes, for other: ...

7. Does (did) your organization collaborate with (a) partner organization(s) in the country (countries) of return?

- No (go to 9.)
- Yes: (name + country?) ...

8. What is (was) the profile of this (these) organization(s) (more than one answer possible)?

- NGO
- Governmental organization
- International organization
- Specialized organization: ...
- Multi-faceted organization: ...

9. ASSISTANCE AFTER RETURN: Do (did) and how do (did) your organization and/or partner organization(s) assist the returnee in his country of return in the following domains (please elaborate):

- Housing: ...
- Employment: ...
- Self-employment (business): ...
- Education: ...
- Medical assistance: ...
- Psychological assistance: ...
- Specific projects: ...
- Other: ...

10. Does (did) your organization take special measures to secure or follow up the safety of returnees, especially to (former) conflict zones (e.g. Chechnya, Iraq, Somalia, Afghanistan, Darfur, ...)?

No

Yes: ...

11. How long does (did) your organization monitor the reintegration process of the returnee and by which means?

...

12. Can your organization share with us some (more) conclusions from your present or previous assisted voluntary return programs or give some (more) suggestions on how to make the reintegration of returnees more sustainable? Could you give some more information about the funding of the assisted voluntary return programme(s)?

...