



Research and Documentation Centre

Interstatelijke betrekkingen en terugkeer

Overkoepelende samenvatting en belangrijkste conclusies

Interstatelijke betrekkingen en terugkeer

Overkoepelende samenvatting en belangrijkste conclusies

A.S. Leerkes
M. Maliepaard
M. van der Meer

This series comprises overviews of studies carried out by or for the WODC Research and Documentation Centre. Inclusion in the series does not mean that the sheet's contents reflect the viewpoint of the Dutch Minister of Justice and Security.

All WODC reports can be downloaded from [WODC Repository](#)

Inhoud

Overkoepelende samenvatting en belangrijkste conclusies	5
Achtergrond	5
Deel 1: Een beoordeling van de validiteit en betrouwbaarheid van EU-gegevens over terugkeerbesluiten en terugkeer	7
Deel 2: Van papier naar praktijk? EU-brede en bilaterale terugkeerovereenkomsten tussen EU+- en niet-EU+-landen en hun effecten op gehandhaafde terugkeer	8
Deel 3: Voorbij terugkeerovereenkomsten. Een eerste verkenning van Nederlandse en Noorse strategieën om terugkeer naar Afghanistan, Iran en Irak te implementeren	10
Implicaties voor beleidsvorming op het gebied van gehandhaafde terugkeer	12
Theoretische implicaties en suggesties voor verder onderzoek	13
Literatuur	15

Overkoepelende samenvatting en belangrijkste conclusies

Achtergrond

Jaarlijks vaardigen de autoriteiten van de EU+-landen – de EU-lidstaten plus Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk – ongeveer 500.000 terugkeerbesluiten uit aan onderdanen van niet-EU+-landen die niet (meer) legaal verblijven in het betreffende EU+-land (Europese Rekenkamer, 2021). Na het ontvangen van zo'n besluit dient de migrant het land te verlaten en terug te keren naar een land waar hij of zij wel verblijfsrecht heeft, veelal het land van herkomst. Indien mensen na een terugkeerbesluit hun terugkeer niet zelf in gang zetten – eventueel met behulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of een NGO – lopen zij het risico om te worden uitgezet. De EU+-landen, waaronder Nederland, hechten belang aan de handhaving van terugkeerbesluiten, maar slagen slechts gedeeltelijk in het realiseren van terugkeer. Zo wordt voor Europa geschat dat ongeveer een derde van de terugkeerbesluiten in 2019 resulteerde in daadwerkelijk vertrek (Europese Rekenkamer, 2021). Als alleen terugkeer naar niet-Europese landen worden geteld, daalt het geregistreerde terugkeerpercentage tot onder de 20%. Er zijn aanwijzingen dat het terugkeerpercentage van Nederland hoger is dan uit de meeste andere EU+-landen, maar er is nog steeds een omvangrijke groep die volgens de registraties niet aantoonbaar terugkeert (Leerkes & Van Houte, 2020).¹

De terugkeer van migranten zonder verblijfsrecht vereist vaak de medewerking van autoriteiten van de herkomstlanden, vooral als potentiële terugkeerders niet in het bezit zijn van geldige reisdocumenten, of deze niet tonen aan de autoriteiten van de EU+-landen. In dat geval moet het herkomstland een zogeheten 'laissez-passer' uitvaardigen, waarmee de migrant eenmalig het betreffende land terug in kan reizen. Autoriteiten van herkomstlanden zijn in sommige gevallen terughoudend met het verstrekken van deze laissez-passers, wat een van de oorzaken is van de relatief lage terugkeercijfers. Zo hebben zich de afgelopen jaren in de relatie tussen Nederland en Marokko spanningen voorgedaan rondom terugkeer, die illustratief zijn voor de moeilijkheden die EU+-landen kunnen ondervinden om tot samenwerking te komen met niet-EU+-landen op het gebied van met name gedwongen terugkeer.² Tegen deze achtergrond wilde het directoraat-generaal Migratie van het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid meer weten over de effectiviteit van het Nederlandse en Europese terugkeerbeleid op met name het gebied van de internationale betrekkingen. Hoe effectief is het bestaande terugkeerbeleid, dat onder meer bestaat uit verschillende soorten bilaterale en EU-brede terugkeerovereenkomsten, zoals *Readmission Agreements*, *Mobility Partnerships* en *Memoranda of Understanding*, waarin EU+- en niet-EU+-landen globaal aangeven hoe ze zullen samenwerken op het gebied van

¹ Deze indicaties zijn gebaseerd op onderzoek waarin specifiek is gekeken naar landen waar de meeste begeleide en gedwongen terugkeerders afgewezen asielzoekers zijn. Er werden voor verschillende EU+-landen terugkeerpercentage berekend (naar dezelfde niet-EU+-landen) door het aantal terugkeerders naar betreffende niet-EU+-landen in een periode van vijf jaar (2013-2017) te delen door het aantal afgewezen asielzoekers uit de betreffende landen in die jaren (Leerkes & Van Houte, 2020). Dit is een van de opties die we in studei 1 aanbevelen om de terugkeerpercentages van verschillende EU+-landen te vergelijken (zie Mailiepaard et al., 2022)

² In 2021 oordeelt de *Raad van State* dat Nederland de vreemdelingendetentie van een Marokkaan moest beëindigen omdat Marokko niet meewerkt aan gedwongen terugkeer. Zie: <https://www.raadvanstate.nl/@124967/202006914-1-v3/>.

terugkeer? Wat zijn de meer ongeschreven strategieën van Nederland en andere EU+-landen om terugkeer te bevorderen?

Om deze vragen te beantwoorden heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een drietal onderzoeken uitgevoerd op het gebied van 'gehandhaafde terugkeer' (*enforced return*). Die term heeft in de rapporten betrekking op alle terugkeer die onder de reikwijdte van de EU-terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) valt, waaronder zogeheten 'vrijwillige terugkeer' (zowel begeleid als niet-begeleid) en 'gedwongen terugkeer'. Voor het derde deelonderzoek werd samengewerkt met het Noorse *Institute for Social Research* (ISF). De drie onderzoeken hebben als doel het beantwoorden van de volgende overkoepelende onderzoeksvraag: *Hoe beïnvloeden interstatelijke betrekkingen en vormen van internationale terugkeersamenwerking tussen EU+ en niet+ landen het percentage gehandhaafde terugkeer uit Nederland en andere EU+-landen naar niet-EU+-landen?*

Het project heeft geresulteerd in drie rapporten, die op elkaar voortbouwen en onafhankelijk van elkaar te lezen zijn. Hieronder volgt eerst een korte bespreking van de drie afzonderlijke delen, gevolgd door een bespreking van de implicaties van het onderzoek voor beleidsvorming op het gebied van gehandhaafde terugkeer, en implicaties voor onderzoek op dit terrein. In box 1 worden de belangrijkste bevindingen van de drie deelprojecten samengevat.

Box 1 **Belangrijkste bevindingen**

- Op basis van de beschikbare Europese data op het gebied van terugkeer is het moeilijk om een goed beeld te krijgen van patronen van gehandhaafde terugkeer en onmogelijk om EU+-landen rechtstreeks te vergelijken (studie 1).
- Uit de kwantitatieve analyses (studie 2) blijkt dat terugkeerovereenkomsten beperkt bijdragen aan het bevorderen van terugkeer. Alleen juridisch bindende bilaterale *readmission agreements* laten een klein effect zien. Europese terugkeerovereenkomsten hebben geen aantoonbare invloed op terugkeercijfers. In werkelijkheid beïnvloeden veel meer factoren terugkeercijfers.
- De kwalitatieve pilotstudie (studie 3) biedt meer inzicht in de context van internationale betrekkingen en gehandhaafde terugkeer naar Afghanistan, Irak en Iran. Hierin komt naar voren dat terugkeerovereenkomsten weliswaar kunnen helpen om terugkeer te realiseren, maar dat ze geen noodzakelijke voorwaarde vormen, en meestal ook niet voldoende zijn. De autoriteiten van EU+-landen zoals Nederland en Noorwegen gebruiken verschillende andere strategieën, zoals het produceren van *goodwill* en het bieden van re-integratieondersteuning om samenwerking met derde landen op het terrein van terugkeer te realiseren. De EU+-landen lijken slechts een beperkte invloed te hebben op derde landen, en kiezen er soms ook voor om machtsbronnen niet volledig in te zetten omdat ze andere belangen hebben dan het bevorderen van terugkeer (bijvoorbeeld handelsbelangen of samenwerking met derde landen op het gebied van jihadisme). Het percentage gedwongen terugkeer naar de geselecteerde derde landen is over het algemeen beperkt. De studie suggereert dat er geen *one size fits all* aanpak bestaat, ook omdat relaties met niet-EU+-landen van elkaar verschillen.
- Data van betere kwaliteit en studies die kwantitatieve en kwalitatieve methoden combineren zijn nodig om een dieper inzicht te krijgen in interstatelijke betrekkingen en gehandhaafde terugkeer.

Deel 1: Een beoordeling van de validiteit en betrouwbaarheid van EU-gegevens over terugkeerbesluiten en terugkeer

Om zicht te krijgen op de invloed van bilateraal en EU-breed terugkeerbeleid, meer in het algemeen van andere factoren op gehandhaafde terugkeer, is het van belang dat de beschikbare terugkeercijfers kloppen en ook vergelijkbaar zijn tussen verschillende EU+-landen en in de tijd. Deel 1 van het project was een voorbereidende studie om de validiteit en betrouwbaarheid van de terugkeercijfers van Eurostat te beoordelen. Deze cijfers bestaan uit gegevens over uitgevaardigde terugkeerbesluiten en over geregistreerde terugkeer van migranten die een terugkeerbesluit hebben ontvangen. Het onderzoek was gebaseerd op een beoordeling van de relevante academische literatuur en beleidsrapporten, vier interviews met deskundigen, en een verkennende kwantitatieve beoordeling van de Eurostat-cijfers.

Wat kan er gezegd worden over de validiteit en betrouwbaarheid van de EU-gegevens over terugkeer en terugkeerbesluiten?

We hebben geconstateerd dat de huidige Eurostat-gegevens, waaronder gegevens over terugkeerbesluiten en terugkeer naar een derde land, aanzienlijke methodologische beperkingen hebben. Een deel van de beperkingen is het gevolg van verschillen tussen EU+-landen in de omgang met de Europese terugkeerrichtlijn (bijvoorbeeld het uitvaardigen van terugkeerbesluiten in verschillende situaties). Een ander deel ontstaat door verschillen tussen EU+-landen in de definitie en registratie van zowel de terugkeerbesluiten als de terugkeer. Deze verschillen bemoeilijken een vergelijking van terugkeerpercentages tussen landen. Bovendien ontbreekt het in de bestaande EU-gegevens voor veel EU+ landen aan informatie over vrijwillige terugkeer zonder begeleiding, en over de precieze bestemming van de terugkeer (terug naar het land van herkomst of naar een niet-EU+ doorreisland). Ook zijn er geen cohortgegevens voorhanden, waardoor het interpreteren van het terugkeerpercentage van een land, evenals het vergelijken van terugkeerpercentages voor verschillende jaren, voorzichtig moet gebeuren.

Welke methoden zijn geschikt om de effecten van terugkeerregelingen op terugkeeruitkomsten te onderzoeken en/of om verschillen tussen vergelijkbare corridors in het niveau en/of type (bijvoorbeeld gedwongen vs. vrijwillige) terugkeer te identificeren?

De bedreigingen voor de validiteit en betrouwbaarheid van de Eurostat gegevens over terugkeer kunnen niet over het hoofd worden gezien. Tegelijkertijd vormen de Eurostat gegevens de meest gedetailleerde informatiebron die momenteel beschikbaar is over terugkeer vanuit de EU+-landen. Daarom hebben we enkele strategieën beschreven om de problemen met de data het hoofd te bieden. Bij het vergelijken van landen stellen we voor om de deviatiemethode te gebruiken, of ons te richten op groepen afgewezen asielzoekers en daarbij te kijken naar herkomstlanden waarvoor geldt dat de meeste terugkeerders afgewezen asielzoekers zijn. Bij onderzoek naar trends over tijd is smoothing of aggregatie een mogelijke oplossing, evenals gegevensselectie. Afhankelijk van de vraag die voorligt kunnen verschillende (combinaties van) strategieën worden toegepast. Helaas kunnen de problemen die we hebben gesignaleerd niet volledig worden opgelost door deze strategieën, en met name beschrijvende analyses moeten met de nodige voorzichtigheid worden uitgevoerd. Verklarende studies, waarin de effecten van bepaalde herkomst-, bestemmings- en corridorspecifieke kenmerken op het terugkeerpercentage worden bestudeerd, kunnen het beste gebruikmaken van zogeheten Fixed-Effects-modellen. Op basis van de bevindingen uit

deze voorbereidende studie is een analytische aanpak voor deel 2 van het project ontwikkeld.

Deel 2: Van papier naar praktijk? EU-brede en bilaterale terugkeerovereenkomsten tussen EU+- en niet-EU+-landen en hun effecten op gehandhaafde terugkeer

Nadat we een passende analysestrategie hadden ontwikkeld en ons bewust waren van de beperkingen van de gegevens, begonnen we in deel 2 van dit onderzoek met het beantwoorden van de belangrijkste inhoudelijke onderzoeksvragen. We gebruikten geavanceerde kwantitatieve analyse om de effecten van verschillende terugkeerovereenkomsten ('return frameworks') op de mate van gehandhaafde terugkeer in kaart te brengen. De term terugkeerovereenkomst heeft betrekking op alle teksten waarin staten beschrijven hoe zij zullen samenwerken op het gebied van gehandhaafde terugkeer (voorbeelden zijn 'Readmission agreement', 'Memorandum of Understanding', 'Mobility Partnership', 'Exchange of letters', etc.). We hebben deze terugkeerovereenkomsten ingedeeld in een aantal subtypes op basis van *niveau*, *juridische bindendheid* en *dossierkoppeling* ('issue linkage') van de overeenkomsten. *Niveau* heeft betrekking op de vraag of de overeenkomst al dan niet rechtstreeks is gesloten tussen één EU+-land en één niet-EU+-land (in de studies 'bilaterale terugkeerovereenkomsten' genoemd) of dat de overeenkomst op initiatief van de Europese Commissie is gesloten tussen één niet-EU+-land en verschillende EU+-landen ('EU-brede terugkeerovereenkomsten'). *Juridische bindendheid* verwijst naar de vraag of de overeenkomst als juridisch bindend wordt beschouwd. Een voorbeeld van een bindende overeenkomst is de (bilaterale of EU-brede) *Readmission Agreement*. Een voorbeeld van een overeenkomst die niet-bindende verklaringen bevat is het bilaterale *Memorandum of Understanding* (MoU) of het EU-brede *Mobility Partnership*. Niet-bindende overeenkomsten hoeven niet te worden goedgekeurd door de nationale parlementen. *Dossierkoppeling* verwijst naar de mate waarin de overeenkomst expliciet is gekoppeld aan een belofte om legale migratie en/of internationale mobiliteit te vergemakkelijken (bijvoorbeeld door het faciliteren van een Schengenvisum), of een belofte van de kant van het EU+-land of de EU om de economische ontwikkeling en/of institutionele capaciteiten van het niet-EU+ land te bevorderen (vgl. Jurje & Lavenex, 2014). Zo heeft de EU met name met Oost-Europese landen verschillende terugkeerovereenkomsten gesloten waarin onder meer bepalingen zijn opgenomen over de afgifte van Schengenvisa, waardoor onderdanen van deze Oost-Europese landen wat makkelijker legaal de Schengenlanden kunnen bezoeken voor zaken, toerisme en/of familieaangelegenheden. Andere overeenkomsten, met name de *Mobility Partnerships*, houden meer verband met capaciteitsopbouw en ontwikkelingshulp in herkomstlanden. Er is momenteel geen systematische informatie over dossierkoppeling in bilaterale overeenkomsten, maar een deel van die overeenkomsten bevat bepalingen waarin samenwerking op het gebied van terugkeer is gekoppeld aan mogelijkheden voor legale migratie (zie ook EMN, 2022).

De analyses zijn gebaseerd op Eurostat-gegevens over 32 EU+-landen en 174 niet-EU+-landen voor de periode 2008-2019. Er werden steeds strengere statistische modellen (fixed effects regression-modellen) gebruikt om zo goed mogelijk te controleren voor (rekening te houden met) andere invloeden op het percentage gehandhaafde terugkeer, afgezien van bilaterale of EU-brede terugkeerovereenkomsten. Deze andere invloeden zijn onder meer stabiele verschillen tussen de EU+-landen (bijvoorbeeld verschillen in de registratie van terugkeer), stabiele verschillen

tussen niet-EU+-landen (elk land heeft specifieke economische en politieke omstandigheden die terugkeer kunnen beïnvloeden), stabiele verschillen tussen dyades³ (bijvoorbeeld vanwege sterkere bilaterale banden, zoals een gedeelde koloniale geschiedenis) en tijdstrends voor elk EU+- en niet-EU+-land (bijvoorbeeld een verhoogde prioritering van terugkeer door het EU+-land; of veranderende economische of politieke omstandigheden in het niet-EU+ land). Om methodologische redenen moesten de schattingen van de effecten van terugkeerovereenkomsten op gehandhaafde terugkeer beperkt blijven tot de effecten van overeenkomsten die in de periode 2008-2019 zijn ingevoerd.

In hoeverre leiden bilaterale en/of EU-brede terugkeerovereenkomsten tot hogere percentages gehandhaafde terugkeer uit het EU+-land, of EU+-landen, naar de niet-EU+-landen die deze overeenkomsten hebben afgesproken?

Er zijn verschillen in terugkeerpercentages tussen dyades (combinatie van EU+- en niet-EU+-land) die wel een terugkeerovereenkomst hebben, en dyades die dat niet hebben. Uit onze analyses blijkt echter dat deze verschillen meestal niet het gevolg zijn van de overeenkomsten. Het implementeren van een terugkeerovereenkomst op EU-niveau leidt niet aantoonbaar tot hogere terugkeerpercentages; het implementeren van een terugkeerovereenkomst op bilateraal niveau leidt volgens onze analyses weliswaar tot iets hogere terugkeerpercentages, maar alleen voor een specifieke soort overeenkomst (namelijk de wettelijk bindende bilaterale *readmission agreements*).

Is er enig bewijs dat het effect van terugkeerovereenkomsten op het percentage gehandhaafde terugkeer afhangt van het type overeenkomst in termen van niveau (bilateraal versus EU-breed), juridische bindendheid en mate en type dossierkoppeling (focus op Schengenvisumfacilitering en ontwikkelingshulp)?

Er zijn aanwijzingen dat de effecten van terugkeerovereenkomsten afhangen van het type overeenkomst. De resultaten geven aan dat het hebben van een juridisch bindende bilaterale *readmission agreement* het percentage gehandhaafde terugkeer met gemiddeld 5-10 procentpunt verhoogt. Niet-bindende bilaterale overeenkomsten (bijvoorbeeld de MoU's) hebben geen meetbare waarneembare invloed op terugkeer. We vinden voor geen van de EU-brede afspraken significante effecten op terugkeer – noch voor de wettelijk bindende EU-brede *readmission agreements* met en zonder visumversoepeling, noch voor de niet-bindende overeenkomsten, waaronder de *Mobility Partnerships*. Er is ook geen bewijs gevonden voor het idee dat EU-lidstaten die het meest hebben geïnvesteerd in de EU-brede overeenkomsten (bijv. lidstaten die zogeheten *Implementation Protocols* hebben ondertekend in het kader van de EU-brede *readmission agreements* en/of expliciet deelnamen aan de *Mobility Partnerships*) een hoger percentage gehandhaafde terugkeer realiseren. Het lijkt er dus op dat met name het niveau waarop de overeenkomsten worden afgesloten van belang is, en dat op bilateraal niveau de juridische bindendheid van belang is. Helaas is er momenteel geen systematisch overzicht van expliciete en meer impliciete dossierkoppeling in de bilaterale overeenkomsten (bijvoorbeeld koppelingen met mogelijkheden voor legale migratie). Volgens EMN (2022) lijkt expliciete dossierkoppeling op bilateraal niveau weliswaar niet vaak voor te komen, maar nader onderzoek naar expliciete en meer impliciete koppelingen is wenselijk.

³ Dyades zijn unieke combinaties van EU+- en niet-EU+-landen (zoals Nederland-Afghanistan of Frankrijk-Turkije).

Ook gezien de bevinding dat terugkeervereenkomsten slechts een zeer beperkt effect hebben op terugkeer, onderzoeken we in deel 3 welke andere strategieën worden toegepast om terugkeer te realiseren.

Deel 3: Voorbij terugkeervereenkomsten. Een eerste verkenning van Nederlandse en Noorse strategieën om terugkeer naar Afghanistan, Iran en Irak te bewerkstelligen

Het derde en laatste deel van het project is een verkennende kwalitatieve pilot over het terugkeerbeleid van Nederland en Noorwegen in relatie tot Afghanistan, Iran en Irak. Het werd uitgevoerd om meer 'kleur' te geven aan de bevindingen van onderzoek 2, en om een completer overzicht te krijgen van terugkeerbeleid in de praktijk. We vergeleken twee EU+-landen (Nederland en Noorwegen) in relatie tot drie niet-EU+-landen (Afghanistan, Iran en Irak) om te kijken of een dergelijke vergelijkende benadering de EU+-landen – en mogelijk ook de niet-EU+-landen – kan helpen om van elkaar te leren. De pilot is gebaseerd op expertinterviews met in totaal veertien respondenten (zeven voor Nederland en zeven voor Noorwegen). Ze werkten voor (a) Nederlandse en Noorse overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van gehandhaafde terugkeer, (b) IOM Nederland en IOM Noorwegen, en (c) een Noorse belangenbehartigingsorganisatie voor migranten. Afghanistan, Iran en Irak werden geselecteerd omdat er zowel in Nederland als Noorwegen een substantieel aantal afgewezen asielzoekers vandaan komen. Noorwegen is gekozen omdat het in twee opzichten op Nederland lijkt; beide landen hechten veel belang aan het handhaven van terugkeerbesluiten en beide landen hebben daartoe relatief sterke institutionele capaciteiten ontwikkeld.

Wat zijn de ervaringen van Nederland en Noorwegen met betrekking tot gehandhaafde terugkeer naar Afghanistan, Iran en Irak?

Zowel Nederland als Noorwegen ondervindt grote moeilijkheden bij het doen terugkeren van Afghanen⁴, Iraniërs en Irakezen die een terugkeerbesluit krijgen. Vooral wanneer zij niet zelf willen terugkeren, is het realiseren van terugkeer moeilijk. Voor zowel Noorwegen als Nederland is de terugkeer naar Afghanistan het hoogst (voordat de Taliban in 2021 de macht overnamen), gevolgd door Irak en Iran. Gedwongen terugkeer naar Irak komt incidenteel voor, terwijl gedwongen terugkeer naar Iran vrijwel niet plaatsvindt.

Uit de Nederlandse interviews blijkt dat de lage terugkeerpercentages het gevolg zijn van enerzijds de geringe bereidheid van afgewezen asielzoekers en (andere) irreguliere migranten om naar deze landen terug te keren, en anderzijds van een gebrek aan welwillendheid van de ontvangende staten om migranten terug te nemen, vooral als er sprake is van gedwongen terugkeer. Volgens de respondenten van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) spelen hierbij onder andere economische en politieke factoren in de niet-EU+-landen een rol. Terugkeer kan politiek gevoelig liggen en er zijn soms formele en vaak ook informele normen in de betreffende landen die de terugname van onderdanen die niet willen terugkeren bemoeilijken. Niet-EU+-landen, waaronder Afghanistan, Iran en Irak, werken over het algemeen wel samen aan de meer vrijwillige vormen van terugkeer, d.w.z. wanneer onderdanen zelf de terugkeer initiëren of, na ontvangst van een terugkeerbesluit, besluiten samen te werken met de autoriteiten en contact opnemen met hun ambassades, eventueel via IOM.

⁴ De respondenten beschreven de situatie vóór de machtsovername van de Taliban in 2021.

Welke strategieën hebben Nederland en Noorwegen met Afghanistan, Iran en Irak ontwikkeld om gehandhaafde terugkeer naar deze landen te bewerkstelligen?

Voor Nederland werden vier gedeeltelijk overlappende terugkeerstrategieën geïdentificeerd: (1) het creëren van geschreven regels, (2) het aanbieden van ondersteuning bij re-integratie (inclusief discretionaire ondersteuning bij gedwongen terugkeer), (3) Het creëren van welwillendheid (*goodwill*) en (4) institutioneel pragmatisme. De eerste strategie, het creëren van geschreven regels verwijst naar het aangaan van bilaterale of EU-brede terugkeervereenkomsten met niet-EU+-landen als basis voor samenwerking. Terugkeervereenkomsten worden veelal gebruikt om de autoriteiten van niet-EU+-landen te herinneren aan het kader waarin een verzoek tot terugname van een onderdaan plaatsvindt om vervolgens het gesprek over specifieke gevallen aan te gaan. Ondersteuning bij re-integratie, die op discretionaire basis ook wordt aangeboden bij gedwongen terugkeer, draagt bij aan de bereidheid om mee te werken aan gedwongen terugkeer doordat het de kosten van terugkeer verlaagt. Tegelijkertijd is het ook gericht op het creëren van 'goodwill', iets dat de Nederlandse terugkeerfunctionarissen ook proberen te bewerkstelligen door te investeren in goede persoonlijke relaties met functionarissen van herkomstlanden, en door het framen van de terugkeer op een manier die acceptabel is voor het niet-EU+-land. Institutioneel pragmatisme heeft betrekking op de bereidheid van Nederlandse ambtenaren om flexibiliteit te tonen in het organiseren van terugkeer (bijvoorbeeld door rechtstreeks contact te zoeken met autoriteiten in het land van herkomst in plaats van met ambassades en consulaten om *laissez passers* te verkrijgen). Hoe deze strategieën worden gebruikt, verschilt enigszins per niet-EU+-land, afhankelijk van de specifieke context en aard van de internationale betrekkingen.

De afhankelijkheid van goodwill en de afwezigheid van een duidelijk machtsoverwicht ('*leverage*') aan de kant van de EU+ landen met betrekking tot landen als Iran, Irak en – in mindere mate – Afghanistan toont aan dat '*soft power*' (Nye, 1990) een belangrijke rol speelt bij het realiseren van zowel zelfstandige als gedwongen terugkeer. Tegelijkertijd lijkt het gebruik van *soft power* gepaard te gaan met 'harde' onderhandelingen over wat kan worden aangeboden, over geven en nemen, en over conditionaliteit.

De gegevensverzameling voor Noorwegen was meer gericht op de algemene terugkeerstrategie en op begeleide terugkeer. De Noorse terugkeerstrategie bestaat voornamelijk uit: (1) het creëren van geschreven regels, (2) het (financieel) aantrekkelijker maken van begeleide terugkeer ten opzichte van gedwongen terugkeer, (3) het gebruiken van de dreiging van gedwongen terugkeer als een stimulans voor irreguliere migranten om terug te keren, zonder directe dwang toe te passen, (4) het laten uitvoeren van beleidsonderzoek naar terugkeer, wat heeft bijgedragen aan het creëren van meer empirisch onderbouwd beleid en (5) het aannemen van een 'overheidsbrede benadering' waarmee Noorwegen ernaar streeft de politie, (andere) ambtenaren en het maatschappelijk middenveld samen te laten werken over meerdere ministeries en directoraten heen, om zo te proberen met één stem te spreken in relatie tot herkomststaten. De Noorse onderzoekers vinden eveneens dat het creëren van *goodwill* essentieel is bij interstatelijke terugkeersamenwerking met landen als Afghanistan, Irak en Iran, waarbij ze vooral wijzen op het belang van re-integratieondersteuning bij zelfstandige terugkeer; ook schriftelijke terugkeerafspraken zouden zowel een uitdrukking vormen van, als bijdragen aan, die *goodwill*.

Implicaties voor beleidsvorming op het gebied van gehandhaafde terugkeer

Al met al laten zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve bevindingen zien dat terugkeer – vooral gedwongen terugkeer – moeilijk uitvoerbaar is voor Europese staten, en dat de EU+-landen niet te veel mogen verwachten van de effectiviteit van terugkeerovereenkomsten. Volgens onze analyses leidt de totstandkoming van EU-brede en niet-bindende bilaterale overeenkomsten niet aantoonbaar tot hogere terugkeer. Dat geldt weliswaar wel voor de bindende bilaterale *readmission agreements*, maar hun effect is beperkt (terugkeer stijgt met 5-10 procentpunten). Het is duidelijk dat er meer nodig is om terugkeer te realiseren dan het invoeren van terugkeerovereenkomsten, ook in de sfeer van de interstatelijke betrekkingen. Veel lijkt af te hangen van persoonlijke relaties en goodwill, ook gezien de beperkte 'harde' invloed van de EU+-landen op niet-EU+-landen en/of het bestaan van concurrerende belangen (zoals handels- en veiligheidsbelangen).

We vinden geen significante kwantitatieve effecten van de EU-brede terugkeerovereenkomsten op de mate van terugkeer. Ook zagen we in studie 3 dat Nederlandse terugkeerfunctionarissen, wanneer het gaat om een land waarmee zowel een eerdere niet-bindende bilaterale overeenkomst als een meer recente niet-bindende EU-overeenkomst is afgesloten (in het geval van Afghanistan), alleen verwijzen naar de bilaterale overeenkomst bij concrete *laissez passer*-verzoeken. Deze bevindingen lijken erop te wijzen dat Nederland en andere lidstaten op het verkeerde paard hebben gewed door in toenemende mate te investeren in EU-brede overeenkomsten, in ieder geval wanneer het effecten op terugkeercijfers betreft. Daarnaast zijn er geen aantoonbare effecten gevonden van dossiergekoppelde en niet-bindende overeenkomsten op de mate van terugkeer, die ondersteuning zouden bieden voor de keuze om vaker dit type overeenkomsten af te sluiten (Cassarino, 2007, 2017, 2018; ACVZ, 2015). Het zou daarom nuttig kunnen zijn voor landen als Nederland om meer te weten te komen over wat andere Europese landen bilateraal proberen te regelen, met name binnen de *readmission agreements*. Mogelijk is het nuttig om (ook) vergelijkbare overeenkomsten te ontwikkelen, hetzij bilateraal of samen met enkele andere Europese partners (bijvoorbeeld de Benelux-landen). Daarnaast is duidelijk dat naast het afsluiten van terugkeerovereenkomsten ook andere strategieën nodig zijn op het terrein van interstatelijke betrekkingen om terugkeer te bewerkstelligen. Nederland kan daarbij wellicht leren van andere EU-landen.

Als het gaat om terugkeer, verdient relatief vrijwillige terugkeer vanuit zowel mensenrechten- als financieel perspectief de voorkeur boven gedwongen terugkeer. De Europese Terugkeerrichtlijn schrijft daarom voor dat gedwongen terugkeer alleen als laatste redmiddel mag worden ingezet. De resultaten van onderzoek 3 suggereren niettemin dat de EU+-landen er ook een pragmatisch belang bij hebben om prioriteit te geven aan de meer vrijwillige vormen van terugkeer: de autoriteiten van niet-EU+-landen zijn terughoudend in het meewerken aan gedwongen terugkeer, maar zijn over het algemeen coöperatiever bij de meer vrijwillige vormen van terugkeer. Investeren in vrijwillige in plaats van gedwongen terugkeer kan dus gunstig zijn, zowel voor individuele migranten als voor EU+- en niet-EU+-landen.

Zowel de kwantitatieve als kwalitatieve bevindingen wijzen op diverse belemmeringen ten aanzien van zelfstandige en gedwongen terugkeer. In dat licht lijkt het onvermijdelijk dat niet alle terugkeerbeslissingen daadwerkelijk tot terugkeer leiden. Dit impliceert dat EU+-landen ook beleidsmaatregelen zullen moeten overwegen om de aanwezigheid van niet-teruggekeerde migranten in goede banen te leiden. Zo komen

in Duitsland niet-teruggekeerde afgewezen asielzoekers in sommige gevallen in aanmerking voor een beroepsopleiding en een op arbeidsmigratie gerichte verblijfsvergunning (Jonitz & Leerkes, 2021).⁵ In Nederland en Noorwegen – twee landen met een relatief streng beleid voor irreguliere migranten – krijgen niet-teruggekeerde migranten basisopvang (Johansen, 2013; Leerkes, 2019; Mack, Verbeek & Klaver, 2020). De gemeente Amsterdam en de Amsterdamse instellingen voor hoger onderwijs hebben besloten om bepaalde categorieën jongeren zonder verblijfsrecht toe te laten tot het hoger onderwijs. Deze jongeren kunnen met behulp van de betrokken organisaties soms tijdelijk terugkeren naar hun land van herkomst om een studievizum te regelen.⁶

Een laatste beleidsimplicatie betreft het belang van empirisch geïnformeerde beleidsvorming. In studie 1 identificeerden we verschillende methodologische beperkingen van de Eurostat gegevens over terugkeer. Die beperkingen hadden zowel gevolgen voor studie 2 als studie 3. In studie 2 bleek het bijvoorbeeld onmogelijk om de effecten van terugkeerovereenkomsten die al bestonden in 2008 te onderzoeken; en in studie 3 maakte de gebrekkige datakwaliteit het moeilijk om herkomstlanden te identificeren waarvoor de terugkeerpercentages vanuit Nederland en Noorwegen verschillen, wat aanvankelijk wel de opzet was. Deze informatie had ons kunnen helpen om meer te weten te komen over de invloed van interstatelijke betrekkingen op terugkeer, en had bij kunnen dragen aan het gericht uitwisselen van ervaringen tussen EU+-landen met betrekking tot terugkeer. As we ook ten aanzien van de terugkeer van migranten empirisch geïnformeerde beleidsvorming en publiek debat nastreven, is het essentieel dat de EU+-landen de kwaliteit van de terugkeergegevens van Eurostat verder verbeteren, en te laten voldoen aan de zogeheten FAIR richtlijnen (d.w.z. vindbaar, toegankelijk, uitwisselbaar en herbruikbaar). Daarnaast is het belangrijk dat onderzoekers toegang krijgen tot andere gegevens over terugkeer, zoals cohortgegevens en gegevens op microniveau over laissez passer-verzoeken. Gegevens over terugkeer zijn weliswaar politiek gevoelig in zowel de EU+- als de niet-EU+-landen, maar empirisch geïnformeerde beleidsvorming vereist nu eenmaal dat onderzoekers toegang verkrijgen tot goede gegevens; we zouden zelfs kunnen stellen dat het gepolitiseerde karakter van gehandhaafde terugkeer juist vraagt om meer en beter empirisch onderzoek.

Theoretische implicaties en suggesties voor verder onderzoek

Op basis van de bevindingen kunnen er vraagtekens worden gezet bij bepaalde veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het academische en beleidsmatige denken over de effecten van terugkeerafspraken. De toegenomen focus op EU-brede, dossiergekoppelde en niet-bindende overeenkomsten, lijkt te zijn ingegeven door het 'externe stimuleringsmodel' (*external incentive model*), dat is gebaseerd op rationele keuzetheorie. Dat model stelt dat niet-EU+-landen alleen onderdanen zullen terugnemen als de positieve of negatieve externe prikkels opwegen tegen de binnenlandse kosten van terugkeer (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2004). Als die veronderstelling klopt, zouden we in principe verwachten dat EU-brede overeenkomsten effectiever zijn dan bilaterale overeenkomsten (aangezien EU-lidstaten hun macht dan kunnen bundelen) en dat EU-brede, gekoppelde overeenkomsten, met daarin opgenomen

⁵ Zie ook Chauvin, Garcés-Masareñas en Kraker (2013) over regularisatiebeleid in andere Europese landen.

⁶ Zie <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ongedocumenteerde-jongeren-krijgen-in-amsterdam-toegang-tot-hoger-onderwijs~ba1c487e/#:~:text=Als%20eerste%20stad%20in%20Nederland%20onderwijsinstellingen%20in%20de%20stad.>

expliciete prikkels, effectiever zijn dan niet-gekoppelde EU-brede overeenkomsten. Bovendien is volgens deze redenering de juridische bindendheid van een overeenkomst van weinig belang voor de doeltreffendheid ervan, aangezien van actoren wordt aangenomen dat ze reageren op kosten en baten, en niet zozeer op wettelijke verplichtingen (zeker als die niet echt 'hard' zijn; zo is er bijvoorbeeld geen rechtbank waar landen zich toe kunnen wenden wanneer ze menen dat een ander land een terugnameovereenkomst schendt). In studie 2 is echter geen van deze verwachtingen bevestigd. Het kan zijn dat bilaterale *readmission agreements* sterkere prikkels genereren dan EU-brede overeenkomsten (in dat geval zou het externe stimuleringsmodel nog steeds gelden). Zo kan het zijn dat een deel van de bilaterale *readmission agreements* terugkeer bevordert doordat deze overeenkomsten expliciet of meer impliciet zijn gekoppeld aan bijvoorbeeld mogelijkheden voor legale migratie. Momenteel kunnen alleen lidstaten afspraken maken over legale migratie (de EU-brede overeenkomsten verbinden terugkeer met 'mobiliteit', dus met tijdelijke bezoeken aan het Schengengebied). Maar het is ook mogelijk dat het externe stimuleringsmodel relevante mechanismen over het hoofd ziet, met name de gepercipieerde (il)legitimititeit van overeenkomsten (vgl. Leerkes, 2013; Wolff, 2014). Mogelijk zien niet-EU+ landen de bilaterale overeenkomsten vaker als legitiem doordat de gelijkere machtsbalans bij kleinschaligere initiatieven tot betere procedures leidt om tot wederzijds begrip te komen, waardoor mogelijk ook de inhoud van de overeenkomsten vaker als billijk wordt gezien door de herkomstlanden. Een andere mogelijkheid is dat landen historisch hebben geleerd om bilaterale wettelijke verplichtingen (tot op zekere hoogte) na te komen en dat (nog) niet zozeer geldt voor niet-bindende afspraken of afspraken met de EU als geheel (vgl. DiMaggio en Powell (1983) en Deephouse (1996) over institutionele eenvormigheid en legitimiteit). Deze laatste redeneringen sluiten meer aan bij benaderingen uit het zogenaamde sociologisch institutionalisme (vgl. Scott, 2013), waaronder het 'sociale leermodel' (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Goed opgezette multi-method studies die geavanceerde statistische analyse combineren met kwalitatief (bijv. historisch vergelijkend) onderzoek naar de perspectieven van actoren, het discours en formele en informele normen over terugkeer, zouden kunnen helpen om deze theoretische puzzels op te lossen.

In het tweede en derde rapport hebben we verschillende richtingen geformuleerd voor verder onderzoek, dat eventueel gefaciliteerd zou kunnen worden door EU+- en niet-EU+-staten. Het is daarbij vooral van belang dat (1) toekomstig onderzoek meer aandacht besteedt aan de percepties en perspectieven van niet-EU+-actoren op het gebied van terugkeer en terugkeerbeleid, (2) dat we meer inzicht krijgen in waarom de bilaterale *readmission agreements* terugkeer verhogen (onder ander door meer gegevens te verzamelen over de inhoud van bilaterale terugkeerovereenkomsten en over de onderhandelingsprocessen die EU+-landen gebruiken om deze bilaterale overeenkomsten tot stand te laten komen, 3) dat er uitgebreidere vergelijkende studies met meer EU+-landen en niet-EU+-landen worden uitgevoerd, waarbij er ook veldwerk plaatsvindt onder actoren uit de niet-EU+-landen en (4) dat er meer aandacht wordt besteed aan uitkomsten van internationaal terugkeerbeleid, naast het percentage terugkeer, zoals de re-integratie van terugkeerders en (andere) humanitaire aspecten.

Literatuur

References

- ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) (2015). *De strategische landenbenadering migratie: Tussen wens en werkelijkheid*. The Hague: ACVZ.
- Cassarino, Jean-Pierre (2007). Informalising readmission agreements in the EU neighbourhood. *The international spectator*, 42(2), 179-196.
- Cassarino, Jean-Pierre (2017). Informalizing EU readmission policy. In *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research* (pp. 83-98). Routledge.
- Chauvin, S., Garcés-Masareñas, B., Kraler, A. (2013). Working for Legality: Employment and Migrant Regularization in Europe. *International Migration*, 51(6), 118-131.
- Deepphouse, D. L. (1996). Does isomorphism legitimate? *Academy of management journal*, 39(4), 1024-1039.
- DiMaggio J., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. Via JSTOR.
- European Court of Auditors (2021). *EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results: Special Report*. Luxembourg: European Court of Auditors.
- Johansen, N. (2013). Governing the Funnel of Expulsion: Agamben, the Dynamics of Force, and Minimalist Biopolitics. In K. Aas & M. Bosworth (Eds), *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion* (pp. 257-272). New York: Oxford University Press.
- Jonitz, E., & Leerkes, A. (2022). Making Asylum Work? Civic Stratification and Labor-Related Regularization among Rejected Asylum Seekers in Germany. *Law & Policy*, 44(1), 23-43.
- Leerkes, A. (2016a). Managing Migration Through Legitimacy. In S. Carrera & E. Guild (Eds), *Irregular Migration, Trafficking and smuggling of human beings: Policy Dilemmas in the EU* (pp. 24-32). Brussels: CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES.
- Leerkes, A. (2016b). Back to the poorhouse? Social protection and social control of unauthorised immigrants in the shadow of the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 26(2), 140-154.
- Leerkes, A., Maliepaard, M., & Van der Meer, M. (2022) *Intergovernmental relations and return: Part 2: From paper to practice? EU-wide and bilateral return frameworks between EU+ and non-EU+ countries and their effects on enforced return*. The Hague: WODC. Memorandum 2022-2.
- Leerkes, A. Van der Meer, M., Paasche, E., & Brekke, J (2022) *Intergovernmental relations and return: Part 3: Beyond return frameworks: An exploration of Dutch and Norwegian intergovernmental strategies to implement enforced return to Afghanistan, Iran, and Iraq*. The Hague/Oslo: WODC/ISF. Memorandum 2022-3.
- Leerkes, A., & Van Houte, M. (2020). Beyond the deportation regime: Differential state interests and capacities in dealing with (non-) deportability in Europe. *Citizenship Studies*, 24(3), 319-338.
- Mack, A., Verbeek, E., & Klaver, J. (2020). *Plan -en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen*. Amsterdam: Regioplan.
- Maliepaard, M., Van der Meer, M., Leerkes, A., & Ramdin, M. (2022). *Intergovernmental relations and return: Part 1: Measuring enforced return in*

- Europe: As assessment of the validity and reliability of EU data on orders to leave and the return of third country nationals.* The Hague: WODC. Memorandum 2022-1.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, 80, 153-171.
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European public policy*, 11(4), 661-679.
- Scott, W. (2013) *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*. London: Sage.
- Wolff, S. (2014). The politics of negotiating EU readmission agreements: Insights from Morocco and Turkey. *European Journal of Migration and Law*, 16(1), 69-95.

The WODC (Research and Documentation Centre) is the knowledge centre in the field of the Dutch Ministry of Justice and Security. The WODC carries out independent scientific research for policy and implementation purposes; by itself or the WODC commissions the research.

More information:

www.wodc.nl