

Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

In de periode 2008 tot en met maart 2010 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) voor het eerst uitgebreid onderzoek gedaan naar de vraag hoe verklaard kan worden dat sommige uitgeprocedeerde asielmigranten met hulp van de Nederlandse overheid besluiten om zelfstandig terug te keren, terwijl anderen er de voorkeur aan geven om illegaal in Nederland te blijven of eventueel door te migreren naar een ander land.¹ De Directie Migratiebeleid (DMB) heeft het WODC verzocht een vervolgstudie te verrichten naar zelfstandige terugkeer. Dit rapport vormt de neerslag van deze vervolgstudie.

Er is in de volgende opzichten voortgebouwd op het eerdere terugkeeronderzoek. Ten eerste is er in dit onderzoek gekeken naar feitelijk terugkeergedrag (geregistreerde terugkeer via IOM) in plaats van naar terugkeerintenties en -attitudes, die in de eerdere studie centraal stonden. Ten tweede wordt terugkeer nu in verband gebracht met onafhankelijke gegevens over maatschappelijke omstandigheden in herkomstlanden. Ten derde wordt ditmaal uitgebreider gekeken naar de mogelijke invloed van terugkeerprogramma's op zelfstandige terugkeer. Ten vierde is er nu ook onderzoek gedaan naar de vraag of de kans op terugkeer afhangt van demografische kenmerken van afgewezen asielzoekers (zoals geslacht, leeftijd en gezinsamenstelling) en de tijd die de IND nodig heeft om een asielaanvraag te beoordelen (procedureduur in eerste aanleg).

Probleemstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre stimuleren beleidsinstrumenten op het gebied van terugkeer de zelfstandige terugkeer via IOM wanneer wordt gecontroleerd voor relevante individuele kenmerken en sociaaleconomische en politieke omstandigheden in het land van herkomst?

Enkele voorbeelden van beleidsinstrumenten op het gebied van terugkeer zijn extra financiële ondersteuning of het inzetten van zogenaamde *native counsellors*. Dit zijn personen die (asiel)migranten benaderen en die zelf afkomstig zijn uit de belangrijkste herkomstlanden van de doelgroep en de taal of talen spreken uit het herkomstland.

Deze vraag is beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1 *Hoe varieert de zelfstandige terugkeer via IOM onder in Nederland afgewezen asielzoekers tussen herkomstlanden en in de tijd?*
- 2 *In hoeverre hangt de variatie in de terugkeer via IOM samen met (a) aspecten van het Nederlandse terugkeer- en asielbeleid (met name in de vorm van terugkeerprogramma's van IOM), (b) kenmerken van herkomstlanden en (c) individuele kenmerken van afgewezen asielzoekers?*

¹ Leerkes, A., Galloway, G., & Kromhout, M. (2010) Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5.
Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2011). Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. *Mens & Maatschappij*, 86(2), 122-156.

Hoewel het onderzoek vooral een kwantitatief karakter heeft, zijn de bevindingen geïllustreerd en uitgewerkt aan de hand van een meer kwalitatieve gevalstudie waarbij een typische casus (er is gekozen voor Irak) centraal heeft gestaan. De derde en laatste onderzoeksvraag luidt:

3 *Hoe kunnen de patronen van zelfstandige terugkeer naar Irak worden begrepen vanuit (de ontwikkelingen in) de politieke en economische situatie die zich in Irak voordoet en het Nederlandse terugkeerbeleid, met name in de vorm van terugkeerregelingen die IOM voor dat land heeft ontwikkeld?*

Theoretisch kader en hypothesen

In het onderzoek worden de belangrijkste theorieën en determinanten van zelfstandige terugkeer en, voor zover bekend, de achterliggende mechanismen besproken. De determinanten zijn in te delen in aspecten die te maken hebben met de politieke en economische condities in het land herkomst van de asielzoeker, sociale factoren in de vorm van bindingen met het herkomstland en bindingen met het land van de asielaanvraag, en diverse aspecten van het Nederlandse asielbeleid. Op basis van relevante wetenschappelijke literatuur zijn diverse toetsbare hypothesen geformuleerd.

Onderzoeksmethoden

In dit deelonderzoek is getracht om de variatie in *terugkeer via IOM* te verklaren. Het gaat dus om *aantoonbare* zelfstandige terugkeer: personen die buiten alle instanties om vertrekken vallen buiten het onderzoek omdat hun vertrek niet wordt geregistreerd.

Er is onder meer gekeken naar de variatie in zelfstandige terugkeer tussen zogenoemde landjaren (bijvoorbeeld Angola in 2003 of Zimbabwe in 2009). We spreken over variatie in terugkeer tussen landjaren wanneer de mate van terugkeer naar land x in jaar t verschilt van de terugkeer naar andere landjaren. Het ging daarbij nadrukkelijk niet om verschillen in het absolute aantal teruggekeerden, maar om verschillen in de *relatieve* terugkeer. Dat wil zeggen dat verschillen zijn bestudeerd in het aantal teruggekeerden *als aandeel* van het totaal aantal afgewezen asielzoekers dat volgens de Nederlandse overheid zou moeten terugkeren. Naast de variatie in terugkeer op geaggregeerd niveau (tussen landjaren) is er ook gekeken naar de *individuele* verschillen in terugkeerkansen. Er is bijvoorbeeld nagegaan of mannen een andere terugkeerkans hebben dan vrouwen. Beide analyses zijn beperkt tot 73 herkomstlanden waaruit relatief veel asielzoekers komen.

Variatie in relatieve terugkeer tussen landen en jaren (2001-2011)

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en om de relatieve terugkeer voor landjaren te kunnen bepalen zijn tellingen van IOM-gegevens bestudeerd met betrekking tot de aantallen afgewezen asielzoekers die jaarlijks zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst. Deze tellingen zijn gerelateerd aan tellingen verkregen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) betreffende het aantal (in eerste aanleg) afgewezen asielverzoeken, uitgesplitst naar jaar en nationaliteit. Met de verkregen gegevens kon de variatie in relatieve terugkeer tussen landjaren worden beschreven en geanalyseerd voor de periode 2001-2011.² Om de gegevens voor de

² De afhankelijke variabele voor de mate van relatieve zelfstandige terugkeer in een landjaar is als volgt berekend: het totaal aantal zelfstandig teruggekeerde, afgewezen asielzoekers met nationaliteit x in jaar

periode 2001-2011 te analyseren is lineaire hiërarchische regressie (random interceptmodellen) gebruikt waarbij landjaren waren genest in landen.

Individuele variatie in terugkeer (2005-2011)

Voor asielzoekers die vanaf 1 januari 2005 een eerste asielaanvraag hebben ingediend kon op individueel niveau voor elke asielzoeker worden nagegaan of de betreffende asielzoeker via IOM is teruggekeerd (voor 1 januari 2012). Voor terugkeer in eerdere jaren was het niet mogelijk om informatie over asielprocedures op individueel niveau te koppelen aan gegevens over terugkeer. Voor de periode 2005-2011 konden daarom twee zaken worden onderzocht die voor de langere periode (2001-2011) niet konden worden bekeken. Ten eerste werd het mogelijk om cohorten afgewezen asielzoekers – een cohort is hier gedefinieerd als een ‘lichting’ asielzoekers die in een bepaald jaar in eerste aanleg is afgewezen – te onderscheiden en na te gaan welk aandeel van elk cohort in de jaren erna via IOM terugkeerde danwel werd uitgezet. Ten tweede was het mogelijk om na te gaan hoe terugkeeransen afhangen van factoren die op individueel niveau variëren (bijvoorbeeld de leeftijd van de asielzoeker of de procedureduur), naast factoren die op landjaarniveau variëren (bijvoorbeeld de gemiddelde levensstandaard in een land van herkomst). Dit is gedaan door middel van een zogeheten hiërarchische (multilevel) logistische regressieanalyse waarbij werd gekeken naar de kans op zelfstandige terugkeer via IOM binnen twee jaar na de afwijzing in eerste aanleg.

Kwalitatieve methoden: Irak

De resultaten van de kwantitatieve analyses worden geïllustreerd en uitgewerkt aan de hand van een kwalitatieve casusbeschrijving van (terugkeer naar) Irak. Voor dit land, waaruit relatief veel personen in Nederland een asielaanvraag deden, is de afgelopen jaren enerzijds sprake geweest van een toename in zelfstandige terugkeer via IOM, terwijl er anderzijds aanwijzingen zijn dat de meeste afgewezen Irakezen niet geneigd zijn om terug te keren naar Irak. Ten behoeve van de analyse van deze casus zijn verschillende gegevens over (de achtergronden van) terugkeerpatronen naar Irak in ogenschouw genomen.

Belangrijkste resultaten

Een minderheid van de afgewezen asielzoekers blijkt terug te keren via IOM. Toch is die vorm van terugkeer de afgelopen jaren wel gangbaarder geworden. Onder asielzoekers die in 2005 in eerste aanleg werden afgewezen en er daarna niet in slaagden om alsnog een asielvergunning te verwerven, keerde 5,5% binnen drie jaar terug via IOM en op 31 december 2011 was in totaal 7% van dit cohort via IOM teruggekeerd. Onder asielzoekers die in 2009 in eerste aanleg werden afgewezen, en ook daarna geen asielvergunning kregen, was op 31 december 2011 al 18% teruggekeerd via IOM. De resultaten op geaggregeerd niveau voor de periode 2001-2011 suggereren dat de mate van terugkeer via IOM onder de cohorten die voor 2005 werden afgewezen nog lager was dan voor het cohort 2005.

De toename van terugkeer via IOM lijkt voor een deel het gevolg van de komst van aanvullende terugkeermaatregelen. Vooral de toegenomen beschikbaarheid van aanvullende financiële ondersteuning en de komst van de zogeheten *native counselors* lijken daarbij van belang te zijn geweest. Wanneer er voor afgewezen asielzoekers uit een bepaald land een *native counsellor* beschikbaar was, was de kans op

t (de teller) is gedeeld door het totaal aantal in eerste aanleg afgewezen asielzoekers met nationaliteit x in jaar t en de vier jaren voorafgaand aan dat jaar (de ‘noemer’).

terugkeer via IOM binnen twee jaar na de afwijzing in eerste aanleg – strikt genomen gaat het om de *odds* van terugkeer via IOM – 1,89 maal zo groot als wanneer er voor een vergelijkbare groep geen *native counsellor* was. Het was moeilijker om het effect van aanvullende financiële ondersteuning te kwantificeren, omdat de betreffende effecten alleen konden worden onderzocht op basis van de geaggregeerde gegevens voor de periode 2001-2001 (voor de periode 2005-2011 hadden namelijk vrijwel alle asielzoekers recht op aanvullende financiële ondersteuning). Uit de analyse van de geaggregeerde gegevens komt naar voren dat de kans op terugkeer via IOM met ongeveer een factor 1,5 toeneemt als de terugkeerder recht heeft op aanvullende financiële ondersteuning.

Vanaf het cohort 2008 zien we verder een verhoogde mate van terugkeer die niet verklaard kan worden uit andere onderzochte factoren. Dat effect zou verband kunnen houden met de komst van DT&V in 2007, maar dit kon verder niet worden vastgesteld. Een laatste beleidsfactor die vermoedelijk heeft bijgedragen aan de toegenomen terugkeer is de gewijzigde asielprocedure. De analyse laat althans zien dat de kans op terugkeer relatief laag is wanneer een asielverzoek vrij snel wordt afgewezen of wanneer een beslissing juist vrij lang op zich laat wachten. Onder de nieuwe procedure, die sinds 1 januari 2010 van kracht is, komen dergelijke 'extreme' beslistijden minder vaak voor.

Hoewel de toegenomen mogelijkheden ten aanzien van financiële ondersteuning tot meer zelfstandige lijken te hebben geleid, lijken er ook grenzen te zijn aan wat met financiële ondersteuning kan worden bereikt zonder dat zich onbedoelde effecten voordoen. Terugkeerondersteuning lijkt namelijk bepaalde vormen van 'terugkeerondersteuningsmigratie' in de hand te werken, waarbij migranten uit relatief nabij gelegen landen in Nederland asiel aanvragen met als doel om met terugkeerondersteuning terug te keren. We vinden althans dat asielzoekers uit bepaalde Europese landen, zoals Macedonië en Wit-Rusland, in de onderzochte periode (2001-2011) veel vaker terugkeerden met IOM dan verwacht op grond van de politieke en economische omstandigheden in die landen en de demografische kenmerken van de asielzoekers in kwestie. Overigens heeft de Nederlandse overheid vanaf 2010 maatregelen genomen om dergelijke vormen van onbedoeld gebruik tegen te gaan.

Wie niet zelfstandig terugkeert kan worden uitgezet. De mate van gedwongen vertrek onder afgewezen asielzoekers blijkt qua omvang ongeveer vergelijkbaar te zijn met zelfstandige terugkeer via IOM. Voor elk van de onderzochte cohorten (2005-2011) blijkt de totale mate van aantoonbaar vertrek per 31 december 2011 minder dan 40% te zijn. Van de meeste afgewezen asielzoekers is derhalve onbekend of zij nog in Nederland zijn, hoewel het aandeel van deze groep door de toegenomen terugkeer via IOM wel sterk is afgenomen.³

Politieke en economische omstandigheden in herkomstlanden beïnvloeden de mate waarin asielzoekers via IOM terugkeren naar het land van herkomst: zelfstandige terugkeer blijkt moeizamer te verlopen wanneer het land van herkomst relatief onvrij en/of onveilig is en/of wanneer het gaat om een relatief arm land. Politieke condities in herkomstlanden zijn blijkbaar niet alleen van invloed op het toelatingsbeleid, maar spelen tevens een rol bij het terugkeergedrag van degenen die geen bescherming (meer) krijgen. Hoe terugkeer verband houdt met omstandigheden in het land van herkomst laat zich goed illustreren door de Iraakse casus. Die laat zien dat bescherming soms wordt beëindigd (bijvoorbeeld bij beëindiging van categoriale bescherming) terwijl de politieke situatie beperkt is verbeterd. Verder blijken er

³ Het is bekend dat een deel van de afgewezen asielzoekers een relatie heeft met een Nederlandse ingezetene (zie bijvoorbeeld Leerkes, 2006). Een beperkt deel van de afgewezen asielzoekers die niet aantoonbaar vertrekken zal daarom vermoedelijk legaal in Nederland blijven op grond van een reguliere verblijfsvergunning via een relatie met een Nederlands ingezetene. Hierover bestaan geen cijfers.

tussen regio's grote verschillen te zijn in zowel de politieke als de economische omstandigheden. Terugkeer naar het opbloeiende Noord-Irak verloopt makkelijker dan terugkeer naar Centraal-Irak.

Er zijn aanwijzingen dat de kans op zelfstandige terugkeer afneemt naarmate er in sterkere mate sprake is van vestigingsmigratie. We vinden althans dat afgewezen vrouwelijke asielzoekers – van wie een relatief groot deel hun echtgenoot is nage-reisd – minder vaak terugkeren via IOM dan afgewezen mannelijke asielzoekers. Ook blijkt terugkeer minder waarschijnlijk wanneer asielzoekers kinderen hebben, vooral wanneer die in Nederland naar school gaan. In het kader van het onderzoek is overigens niet onderzocht of de kans op terugkeer toe- of afneemt wanneer asielzoekers in Nederland (vrijwilligers)werk verrichten. Asielzoekers die op relatief hoge leeftijd zijn gemigreerd blijken ten slotte een wat hogere terugkeerkans te hebben dan asielzoekers die op jonge leeftijd migreren. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat oudere asielzoekers sterkere bindingen hebben met het land van herkomst, waardoor zij wat meer zijn georiënteerd op terugkeer.