

## **Managementsamenvatting: Besluitvorming op de Balkanroute en de EU-Turkije verklaring**

In 2015 was sprake van een toename van migratiestromen vanuit Turkije naar Griekenland en vervolgens via de Westelijke Balkan naar andere landen van de Europese Unie (EU). Deze toename leidde tot een "vluchtelingencrisis" in Europa. In reactie op deze toename is in november 2015 een gezamenlijk actieplan (JAP) ontwikkeld door de EU en Turkije om de migratiestromen een halt toe te roepen. Het resultaat van het JAP was de uitvoering van de EU-Turkije verklaring, beter bekend als de EU-Turkije deal van 20 maart 2016. De EU-Turkije verklaring was een omstreden beleid dat tot fundamentele debatten binnen de EU heeft geleid. Het doel van dit rapport is om te onderzoeken welke invloed het pakket aan maatregelen heeft gehad op de besluitvorming van vluchtelingen en migranten in Turkije en op de route van de Westelijke Balkan naar Europa tussen 2015 en 2018.

De centrale onderzoeksvraag van deze studie is: hoe kunnen fluctuaties in migratiestromen op de Balkanroute van januari 2015 - december 2018 worden verklaard?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in verschillende deelvragen:

- Welke verklaringen zijn er voor de sterke daling van het aantal vluchtelingen en migranten op de Balkanroute vlak voordat de EU-Turkije verklaring in werking trad?
- Wat zijn de belangrijkste beslisfactoren van vluchtelingen en migranten wanneer zij ervoor kiezen om Turkije te verlaten voor of na de EU-Turkije verklaring?
- In hoeverre hebben beleidsinterventies invloed op de besluitvorming van vluchtelingen en migranten met betrekking tot migratieroutes en bestemmingskeuzes?

De EU-Turkije verklaring wordt in dit rapport in brede zin opgevat, dat wil zeggen inclusief de beleidswijzigingen die hebben plaatsgevonden na de ondertekening van het JAP. Deze beleidsmaatregelen hebben betrekking op de periode november 2015 tot de post-implementatie van de EU-Turkije verklaring in maart 2016. De reden hiervoor is dat de EU-Turkije verklaring het resultaat is van het JAP, en beide beleidsinterventies erop gericht zijn om migratiestromen een halt toe te roepen. Directe maatregelen na het JAP omvatten onder andere een intensief inspectiebeleid door Turkije van stranden en van fabrieken die reddingsvesten en rubberboten produceren, alsmede nieuwe visumvereisten voor Irakezen en Syriërs voor toegang tot Turkije.

In deze studie maken we gebruik van een model gebaseerd op vier uitgangspunten:

1. De besluitvorming van migranten wordt beïnvloed door een complex van micro-, meso-, en macrofactoren, waarvan beleid er één van is.
2. Migratiebeslissingen zijn gebaseerd op percepties van beleid en op een subjectieve verwerking van informatie. De perceptie van vluchtelingen en migranten van een bepaald beleid of een specifieke situatie kan

overeenkomen met het formele beleid, maar kan daarvan ook gedeeltelijk of geheel afwijken. Beslissingen kunnen dus worden genomen op basis van percepties, die strijdig zijn met de intenties of met de daadwerkelijke uitvoering van beleid. In dit rapport hebben we ons best gedaan om percepties van beleid en het formele beleid van elkaar te onderscheiden.

3. Dit rapport heeft als doel om verschillende componenten van de EU-Turkije verklaring te onderscheiden en te laten zien hoe elk van hen van invloed is op de besluitvorming om al dan niet te migreren. Onze analyse richt zich vooral op migratie-specifiek beleid in het huidige land en in bestemmingslanden (hierbij richten ons vooral op de EU als regionale actor). Migratiespecifiek beleid heeft als oogmerk om migratieprocessen en de positie van migranten te beïnvloeden, bijvoorbeeld door striktere fysieke grensbewaking of door selectieve toegang tot de arbeidsmarkt. Natuurlijk kan ook ander beleid van invloed zijn op besluitvormingsprocessen, maar gelet op de omvangrijke hoeveelheid migratie-specifieke beleidsmaatregelen die in de periode 2015-2018 in Turkije en elders zijn geïntroduceerd, hebben we ons hiertoe beperkt.
4. De onderzochte besluitvorming van personen heeft betrekking op een eerdere beslissing die is genomen als een respondent al is gemigreerd, of betreft een plan om al dan niet verder te migreren als dat aan de orde komt tijdens het interview. Deze planvorming betekent overigens niet dat de migratie ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Dit is onbekend omdat de interviews slechts op één moment zijn afgenomen.

De methodologie voor deze studie omvat een literatuuronderzoek, een tijdlijn reconstructie van de belangrijkste evenementen in de periode 2015-2018, en interviews met 38 belangrijke stakeholders en 96 Afghaanse en Syrische respondenten in vier landen: Bosnië en Herzegovina (32), Nederland (32), Servië (27), en Turkije (41). Deze vier landen zijn gekozen om hun verschillende functies in het migratieproces. Turkije als land dat miljoenen migranten en vluchtelingen opvangt en startland is voor een verdere reis naar Europa, Servië als strategisch transit-land in 2015, Bosnië en Herzegovina als een nieuw transit-land in 2017 en 2018, en Nederland als bestemmingsland.

Het aantal interviews dat is afgenomen is begrensd in het licht van de omvang van migranten uit Afghanistan en Syrië. Voor de dataverzameling is gebruik gemaakt van selectieve steekproeven om voor voldoende variëteit in cases te zorgen. Het onderzoek is daardoor niet representatief voor alle vluchtelingen en migranten die in Turkije en in Balklanden verblijven. Daarvoor zou grootschalig onderzoek nodig zijn geweest.

### ***Welke verklaringen zijn er voor de sterke daling van het aantal vluchtelingen en migranten op de Balkanroute vlak voordat de verklaring EU-Turkije in werking trad?***

De tijdlijn reconstructie van dit onderzoek laat zien dat vooral de verscherpte (fysieke) grensbewaking in landen als Macedonië, Hongarije, Servië, Kroatië, Oostenrijk voorafgaand aan de EU-Turkije verklaring verantwoordelijk is geweest voor de daling van het aantal vluchtelingen en migranten.

## ***Wat zijn de belangrijkste beslissingsfactoren van vluchtelingen en migranten die ervoor kiezen om Turkije verlaten voor en na de EU- Turkije Verklaring?***

De centrale doelstelling van de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije is het verbeteren van de leefomstandigheden voor vluchtelingen. Deze doelstelling is deels gerealiseerd omdat initiatieven zoals de ESSN (*Emergency Social Safety Net*)-kaart essentieel zijn voor de dagelijkse ondersteuning van ongeveer een derde van de vluchtelingen in Turkije. Tegelijkertijd zijn hun leefomstandigheden in Turkije niet wezenlijk veranderd in vergelijking met de periode dat de Faciliteit er nog niet was. Deze studie vindt nagenoeg dezelfde resultaten als eerder onderzoek voorafgaand aan de implementatie van de EU-Turkije verklaring (Düvell, 2018; Koser & Kuschminder, 2016), namelijk dat veel vluchtelingen en migranten Turkije willen verlaten vanwege slechte leefomstandigheden. Voor degenen die ESSN ontvangen, is het vaak onvoldoende om boven het absolute bestaansminimum uit te komen. Daarbij is hun wettelijke status onzeker, omdat sprake is van "permanente tijdelijkheid". Meer dan een derde van de Syrische kinderen zit nog niet op school en alleen Afghaanse kinderen met een internationale beschermingsstatus - die de meerderheid niet heeft - hebben de mogelijkheid om naar school te gaan. Kansen op werk zijn vooral beperkt tot slecht betaald werk in de informele economie en tot laaggeschoold fabriekswerk waar vluchtelingen te maken hebben met vernederende behandelingen. In overeenstemming met eerder onderzoek vinden we dat de leefomstandigheden in Turkije de meest bepalende factor zijn voor het nemen van een migratiebeslissing.

Een tweede belangrijke factor om verder te migreren betreft de wens om zich te voegen bij familieleden die in Europa zijn aangekomen (vaak in 2015). Dit aspect kwam in eerdere studies nog niet aan de orde. Door de grote migratiestromen in 2015 hebben verschillende Europese landen beperkingen opgelegd aan gezinshereniging waardoor het moeilijk of onmogelijk is om herenigd te worden met familieleden. In dit onderzoek wilden 13 personen die in transit verkeren in Servië en Bosnië en Herzegovina zich bij hun familieleden voegen. Het vastzitten van deze personen is een voorbeeld van een onbedoeld gevolg van beleid.

Een belangrijke nieuwe bevinding is dat sinds begin 2016 een groeiende populatie van vluchtelingen en migranten 'vastzit' in Turkije. In eerder onderzoek is gesuggereerd dat diegenen die Turkije wilden verlaten dat reeds in 2015 hebben gedaan (Düvell, 2018). Ons onderzoek levert een ander beeld op. Velen willen doormigreren maar zitten vast. Twee factoren spelen daarbij een rol. Ten eerste de stijging van prijzen van smokkelaars door de grotere risico's als gevolg van de verscherpte externe migratiecontrole. Ten tweede zijn veel vluchtelingen en migranten niet in staat om de hoge prijzen te betalen door de economische uitdagingen in Turkije, waaronder het verwerven van informeel werk en de toegenomen kosten van het dagelijkse levensonderhoud als gevolg van oplopende inflatie. Hoewel de wens om verder te migreren nog steeds hoog lijkt - 19 van de 30 respondenten in Turkije maken hier melding van - zijn de mogelijkheden om migratieaspiraties daadwerkelijk te realiseren beperkt.

## ***In hoeverre hebben beleidsinterventies - in het bijzonder de EU-Turkije verklaring - invloed op de besluitvorming van vluchtelingen en migranten met betrekking tot routes en bestemmingskeuzes?***

De uitvoering van de EU-Turkije verklaring van maart 2016 heeft twee belangrijke implicaties gehad voor vluchtelingen en migranten in Turkije. Ten eerste werd snel duidelijk dat nieuw aangekomen vluchtelingen en migranten in Griekenland vast zaten op de eilanden in slechte leefomstandigheden. Deze informatie werd teruggekoppeld naar personen in Turkije. Een reis over zee werd niet alleen een moeilijkere optie door de aangescherpte migratiecontrole, maar ook de omstandigheden op de eilanden waren aanzienlijk slechter dan in 2015. Daardoor veranderden migratiestromen van richting, zoals blijkt uit de toename van het aantal aanhoudingen aan de landgrenzen van Turkije in 2018.

Ten tweede heeft de Faciliteit voor Vluchtelingen een duaal systeem voor Syrische en niet-Syrische vluchtelingen in het leven geroepen. Voor niet-Syriërs geldt dat zij geen of veel minder toegang hebben tot dit EU-programma. Dit heeft gevolgen voor de migratieaspiraties van onderscheiden migrantengroepen. Nagenoeg alle Afghaanse geïnterviewden wilden door migreren (9 van de 11), tegenover 10 van de 19 geïnterviewde Syriërs. Het gaat om kleine aantallen geïnterviewden, maar de verschillen in rechtspositie lijken tot gevolg te hebben dat naar verhouding meer Afghanen verder willen migreren dan Syriërs. Veel Afghaanse geïnterviewden begrijpen daarbij niet waarom zij niet dezelfde rechten en diensten krijgen als Syriërs.

### ***Overkoepelende conclusies en beleidsimplicaties***

De besluitvorming door migranten is een veelzijdig proces en het beleid heeft daarop een zeker effect. Dit rapport richt zich op specifiek migratiebeleid en de rol daarvan in de besluitvorming van vluchtelingen en migranten om al dan niet verder te migreren. Daarbij onderkennen we dat meerdere factoren van invloed zijn op de besluitvorming (zie het conceptuele model in paragraaf 3). In lijn met eerder onderzoek blijkt uit deze studie dat de besluitvorming van vluchtelingen en migranten om al dan niet door te migreren vooral bepaald wordt door: werkgelegenheid, wettelijke rechten, kwaliteit van leven en mogelijkheden tot gezinshereniging. Al deze elementen worden nadrukkelijk beïnvloed door de beleidsomgeving, maar specifieke beleidsmaatregelen kunnen een ongelijke impact hebben op de alledaagse ervaringen van verschillende vluchtelingen en migranten. Ze kunnen ook een wisselend gewicht in de schaal leggen bij het maken van individuele migratiebeslissingen.

De EU-Turkije verklaring bevatte beleidsmaatregelen om zowel vluchtelingen in Turkije beter te ondersteunen als om illegale migratie te beheersen via de één-op-één-regeling en het externe migratiecontrolebeleid. Ons onderzoek laat zien dat EU-Turkije verklaring geen expliciete rol speelde bij de besluitvorming van de respondenten, omdat slechts weinigen ervan op de hoogte waren, en degenen die er enige weet van hadden, gaven vaak informatie die substantieel afweek van de beleidsintenties van de verklaring. Tegelijkertijd heeft de verklaring EU-Turkije aanzienlijke gevolgen gehad voor migratiebesluitvorming. Zo heeft de uitvoering van externe controles de mogelijkheden van vluchtelingen en migranten om verder te migreren sterk ingeperkt. Het verband tussen de EU-Turkije verklaring en verscherpte externe controles was niet altijd duidelijk voor de respondenten in deze studie. Deze bevinding weerspiegelt de informatiekloof die er bestaat tussen de wereld van het beleid en de wereld van vluchtelingen en migranten (zie paragraaf 4). Maar over het algemeen waren vluchtelingen en migranten zich er

terdege van bewust dat de route door de Westelijke Balkan gesloten was en daardoor heel moeilijk was geworden.

De resultaten van het onderzoek leiden tot drie overkoepelende conclusies.

1. Ten eerste heeft de EU-Turkije verklaring waarneembare gevolgen gehad voor de omvang van migratiestromen. Ze zijn gedaald onder invloed van de beleidsveranderingen die vanaf november 2015 in Turkije zijn begonnen met het JAP en die zijn doorgegaan tot na de implementatie van EU-Turkije verklaring in Griekenland in 2016. Het is onzeker of sprake is van een tijdelijke dan wel van een lange termijn verschuiving. Op het moment van schrijven in 2019 is het aantal aankomsten vanuit Turkije naar Griekenland weer aan het toenemen (maar niet op dezelfde schaal als in 2015). Ook laat het onderzoek zien dat veel vluchtelingen en migranten de aspiratie hebben om verder te migreren vanuit Turkije.

Hoewel het niet centraal staat in dit rapport, zijn er ook voldoende aanwijzingen om te concluderen dat de EU-Turkije verklaring de dynamiek van de smokkelmarkt in Turkije heeft beïnvloed. Dat blijkt uit: 1) het bestaan van meer diverse smokkelroutes en prijzen die door de respondenten worden gerapporteerd in vergelijking met de kosten van de standaard zeevaartreis naar Griekenland in 2015; 2) de verschuiving van een zichtbare smokkelmarkt naar een meer ondergrondse, clandestiene markt, en 3) het hoge aantal mislukte migratiepogingen. Het is niet echter mogelijk om op basis van dit onderzoek te beoordelen hoe de EU-Turkije verklaring het bedrijfsmodel van smokkelaars precies heeft beïnvloed. Er is verder onderzoek nodig om te begrijpen hoe patronen van werving, winsten en smokkelstrategieën zijn veranderd.

2. Ten tweede is de Faciliteit voor Vluchtelingen een immense investering van de EU die als oogmerk heeft om migratie te ontmoedigen en de positie van vluchtelingen te versterken. Toch zien we dat de Faciliteit voor Vluchtelingen de aspiraties van migranten om te migreren niet wezenlijk heeft veranderd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de omstandigheden in Turkije sneller verslechteren dan de Faciliteit via haar beleid en investeringen kan corrigeren. Het gevolg is dat een beleid gericht op het verminderen van kwetsbaarheid en het verbeteren van de leefomstandigheden voor vluchtelingen en migranten in Turkije, nu is ingebed in een context van toenemende kwetsbaarheden.

Een centrale voorziening van de Faciliteit is ESSN dat belangrijke financiële steun biedt aan de meest kwetsbare geregistreerde vluchtelingen (ongeregistreerde Afghanen zijn daarvan uitgesloten). Een recente evaluatie van ESSN door het Wereldvoedselprogramma (WFP), vooral gericht op Syrische en Irakese vluchtelingen, wees uit dat ESSN helpt om het inkomen van huishoudens die er voor in aanmerking komen boven de armoedegrens van het Minimum Expenditure Basket te laten uitkomen. Uit deze evaluatie studie bleek echter ook dat begunstigden over het algemeen armer blijven dan geregistreerde vluchtelingen die er niet voor in aanmerking komen of die zich niet hebben aangemeld voor het ESSN. Dit wijst uit dat onder Syrische en Irakese vluchtelingen de begunstigden van ESSN het armst zijn. Hoewel deze financiële steun dringend nodig is voor

de dagelijkse overleving, is de impact van deze geldoverdrachten op individuele levens relatief gering. Het is daarom niet verwonderlijk dat uit de interviews met respondenten naar voren komt dat noch het ontvangen van ESSN, noch het vooruitzicht op het ontvangen van ESSN, invloed heeft op de besluitvorming om al dan niet in Turkije te blijven of door te migreren.

De Faciliteit heeft grote investeringen gedaan in onderwijs en gezondheidszorg, maar vluchtelingen en migranten blijven gefrustreerd door de moeilijkheden om er in Turkije toegang toe te krijgen (en in sommige gevallen door de kwaliteit van de aangeboden diensten). Ondanks investeringen van de Faciliteit in zowel gezondheidszorg als onderwijs, worden gezondheidszorg en onderwijs nog steeds genoemd als een drijfveer voor aspiraties om Turkije te verlaten.

De Faciliteit is niet in staat geweest om bredere kwesties aan te pakken, zoals de wettelijke rechten van vluchtelingen en migranten en mogelijkheden voor integratie op de formele arbeidsmarkt. De toegang tot Temporary and International Protection Status in Turkije is steeds meer ingeperkt. Ook de wettelijke rechten en veiligheid die deze statussen verlenen, voldoen onvoldoende aan verwachtingen van de respondenten. Het is duidelijk dat werkgelegenheid een centrale factor is die van invloed is op aspiraties voor verdere migratie. Er zijn ook aanwijzingen dat formele werkgelegenheid die goede arbeidsvoorwaarden en lonen biedt, een belangrijke factor kan zijn om in Turkije te blijven. Het feit dat de Faciliteit de formele werkgelegenheid niet substantieel heeft kunnen vergroten, is daarom een belangrijk thema voor nadere beleidsanalyse.

De Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije is een onmisbaar onderdeel van humanitaire hulp in Turkije dat begunstigden beschermt tegen de ergste directe gevolgen van gedwongen verplaatsing (bijvoorbeeld in termen van armoede, gemiste scholing en gezondheidsrisico's). Gegeven de sterke verlangens van de respondenten naar veiligheid op langere termijn en betere sociaal-economische vooruitzichten, speelt de Faciliteit geen grote rol in de besluitvorming door vluchtelingen en migranten in deze studie. Verder onderzoek is nodig om meer inzicht te krijgen in de rol van de Faciliteit voor het levensonderhoud en besluitvorming van vluchtelingen en migranten in Turkije.

3. Ten derde wijkt de huidige situatie - meer dan drie jaar na de uitvoering van de EU-Turkije verklaring - sterk af van de situatie in 2015. In 2015 werd verondersteld dat vluchtelingen en migranten die vanuit Turkije verder wilden migreren, dit gingen doen of al hadden gedaan. De huidige situatie laat echter een groeiende populatie vluchtelingen en migranten zien die 'vastzitten' in Turkije en die 'onvrijwillige immobiliteit' ervaren. De aspiraties voor verdere mobiliteit lijken nog steeds hoog te zijn onder de geïnterviewde respondenten, waarbij 19 van de 30 geïnterviewde respondenten in Turkije de aspiratie hebben door te migreren. De redenen voor verdere migratie zijn gelijk aan de beweegredenen in de periode voorafgaand aan de EU-Turkije verklaring. Vooral Afghanen, van wie de meesten geen toegang hebben tot internationale bescherming of enige andere wettelijke status in Turkije, streven ernaar verder te migreren. Hoewel de ambities voor migratie nog steeds hoog zijn, zijn de mogelijkheden voor verdere migratie sterk

verminderd, en het is onduidelijk hoeveel respondenten hun migratieaspiraties daadwerkelijk kunnen realiseren. De sociale en economische gevolgen van het hebben van een 'vastzittende' bevolking in Turkije is een vraagstuk dat om nadere aandacht vraagt.