

# 25 jaar terugkeerbeleid: *frappez toujours*

## De fictie van een coherent terugkeerbeleid

*Huub Verbaten\**

Een aantal landen is terughoudend in het verlenen van medewerking aan gedwongen terugkeer van hun burgers die Nederland moeten verlaten. Het gaat dan om niet of onvoldoende gedocumenteerde uitgeprocedeerde asielzoekers en andere niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die niet vrijwillig vertrekken. Terugkeer is in de praktijk moeilijk als er geen paspoort of ander identiteitsdocument is. Als de burger van dat land zegt niet vrijwillig te willen terugkeren, dan geven deze autoriteiten soms geen vervangende reisdocumenten af. Zonder dat vervangende reisdocument en toestemming van het land om terug te keren kan uitzetting niet plaatsvinden.

In de afgelopen 25 jaar heeft vrijwel ieder kabinet maatregelen genomen om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten. De maatregelen die tot meer terugkeer moesten leiden, hebben wel enig effect gehad, maar het bleef volgens de verantwoordelijke politici een zeer weerbarstig onderdeel van het beleid. Dit artikel biedt mogelijke verklaringen waarom Nederland worstelt met een strategische aanpak van een aantal landen die niet of onvoldoende meewerken aan de terugkeer van hun eigen onderdanen.

Het eerste deel van dit artikel beschrijft ontwikkelingen in het terugkeerbeleid in de jaren negentig, een nieuwe wet in 2001 en daarna de inzet op een kabinetsbreed, strategisch landenbeleid om de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer te verbeteren. In het tweede deel wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk, de effectiviteit van vreemdelingenbewaring en mogelijke redenen waarom gedwongen uitzettingen mislukken.

\* Mr. H. Verbaten is werkzaam als senior adviseur bij de Adviesraad Migratie (ACVZ).

## De jaren negentig

Vroeger wilde Nederland ongewenste vreemdelingen nog wel eens op de trein naar Frankrijk uitzetten, zonder de autoriteiten aldaar in te lichten. Ongewenste vreemdelingen van wie de identiteit of nationaliteit niet vastgesteld kon worden, werden in Roosendaal met een enkelereisticket onbegeleid in de trein naar Frankrijk gezet. De Nederlandse autoriteiten verzochten geen toestemming van België voor doorreis, noch om verzekering door Frankrijk van overname van de vreemdeling. De onbegeleide vreemdelingen stapten echter onderweg uit op een van de haltes op stations in België en vonden snel hun weg terug naar Nederland, al dan niet met hulp van de Belgische autoriteiten. Dit leidde tot spanning in de Nederlands-Belgische betrekkingen. In 1993 werd die zogenoemde 'Roosendaal-methode' stopgezet, een paar weken voordat de Hoge Raad die in strijd vond met Benelux-recht. Nederland kon niet zomaar eenzijdig handelen en er moesten afspraken over uitzettingen met andere landen gemaakt worden. Dergelijke afspraken werden soms bilateraal, soms in Benelux-verband en na verloop van tijd meer in EU-verband in de vorm van terug- en overnameovereenkomsten met herkomstlanden gemaakt. Maar zelfs dat biedt geen absolute zekerheid. Het kan gebeuren dat er een overeenkomst met het herkomstland is gesloten, maar dat de uitvoering getraineed wordt.

Vanaf 1996 tekent zich een duidelijke beleidsomslag af. Sindsdien wordt gesproken over het terugkeerbeleid in verschillende bewoordingen, zoals de 'strategische landenbenadering' of 'integrale landenbenadering'. Die laatste term lijkt het best te dekken hoe de ideale benadering eruitziet, namelijk een coherent beleid van de Nederlandse regering richting de landen van herkomst op het onderwerp gedwongen terugkeer. Bijna exclusief wordt gesproken van koppeling aan dossiers binnen het migratieterrein of ontwikkelingshulp,<sup>1</sup> in de andere gevallen volgde druk via diplomatieke kanalen. Ontwikkelingshulp wordt uitsluitend in positieve zin ingezet, en niet als negatieve sanctie, omdat die afbreuk doet aan de hoofddoelstelling armoedebestrijding. In de Tweede Kamer bestond daarover wel verdeeldheid. Handelsrelaties zouden volgens Kamerleden ook kunnen worden gekoppeld, maar daar is in de praktijk niets mee gedaan.

1 *Kamerstukken II 1996/97*, 25108, nr. 1.

Het is tekenend dat het terugkeerbeleid toen niet veel meer om het lijf had dan de aanzegging Nederland te verlaten en vervolgens alle voorzieningen te beëindigen. Het motto was: wie op eigen kracht naar Nederland kan komen, kan ook op eigen kracht vertrekken. Dat bleek in de praktijk een holle frase. Als het om afgewezen asielzoekers gaat, bleek de Nederlandse overheid nauwelijks bij machte om hen tot terugkeer te bewegen (Wijn-Maatman 2001). Er was vaak sprake van langdurig verblijf in Nederland, de aanvraag-, bezwaar- en beroepsprocedures waren lang, en het ontbrak aan regie en (psychologische) begeleiding in het vertrekproces. Ook indien het beleid in de toekomst effectiever zou zijn, zullen niet alle afgewezen asielzoekers terugkeren. Voor velen is de illegaliteit in Nederland en Europa altijd nog te verkiezen boven de situatie in het land van herkomst.

### **Een nieuwe wet**

Als gevolg van de Vreemdelingenwet 2000 werden procedures gestroomlijnd en kregen deze aanzienlijk kortere doorlooptijden. Asielzoekers van wie de asielaanvraag werd afgewezen, kregen een vertrektermijn van vier weken en gedurende de vertrektermijn werd opvang verleend. Hierdoor zouden er minder afgewezen asielzoekers op straat belanden. Bovendien nam de kans op vertrek uit Nederland toe, zo was de gedachte. De werkelijkheid bleek echter weerbarstiger. De onderzoekers die de wet in 2004 evalueerden, concludeerden dat de keuze van afgewezen asielzoekers om terug te keren naar het land van herkomst en Nederland te verlaten voornamelijk werd bepaald door de perceptie die zij hadden van de situatie in hun land (Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 2004). Deze perceptie leek nauwelijks te beïnvloeden te zijn. De vertrekintentie hangt sterk af van uiteenlopende sociale omstandigheden, de gezondheid en individuele, persoonlijke percepties van veiligheid en duurzaam toekomstperspectief in het land van herkomst (Leerkes e.a. 2010; Winter e.a. 2018). In 2004 adviseerde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) de regering en onderschreef de noodzaak om landenspecifieke strategieën op te stellen en terugkeer uit te werken als integraal onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid (ACVZ 2004). Dit in afwachting van een Europese aanpak. De ACVZ erkende dat dialoog, medewerking en pressie onderdeel moeten vormen van zo'n beleid,

wil het succesvol zijn. Aanmoedigende maatregelen konden worden gebruikt voor landen die zich constructief opstellen. Ook repressieve maatregelen voor landen, zoals korten op ontwikkelingshulp, konden deel uitmaken van de strategie. De ACVZ stelde voor dat ook terugkeerclausules in handelsverdragen opgenomen kunnen worden. Hoewel sindsdien in de Tweede Kamer vaak is gesproken over het inzetten op het koppelen van dossiers en het treffen van sancties tegen landen van herkomst die onvoldoende meewerken aan terugkeer, zijn bijna geen praktijkvoorbeelden te vinden.

### **De strategische landenbenadering migratie**

Sinds 2011, met het aantreden van het kabinet-Rutte I, is er een hernieuwde beleidsinzet onder de noemer 'de strategische landenbenadering migratie', waarbij op politiek niveau afgewogen werd op welke landen gekoppeld zou gaan worden. Het idee was dat *alle* ministeries zich zouden inspannen voor het terugkeerbeleid. Zo moeten in alle mogelijke bilaterale verdragen, of het nou om belastingen of handel gaat, afspraken worden opgenomen over terugkeer. Daar blijkt wederom weinig van terecht te komen. Als puntje bij paaltje komt, kiezen andere ministeries voor hun eigen prioriteiten.

In een evaluatie van dit beleid toonde de ACVZ zich in 2015 uiterst kritisch: 'Als er al een afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen plaatsvindt, valt die vaak in het nadeel van terugkeer uit' (ACVZ 2015). De evaluatie laat zien dat het hard koppelen van dossiers nog maar mondjesmaat is ingezet, en ook dat bewindspersonen van de meeste ministeries niet altijd het thema terugkeer opbrengen in de bilaterale gesprekken met vertegenwoordigers van het herkomstland. Een belangrijke constatering is dat er sprake is van verkokering tussen Nederlandse ministeries en dat daarom een kabinetsbrede benadering niet wordt uitgevoerd. Een lichtpuntje is dat de gecoördineerde aanpak van de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken tot een bescheiden resultaat leidde. Niet alleen door het belang van medewerking aan terugkeer voortdurend in alle contacten met overheden van herkomstlanden onder de aandacht te brengen, maar ook door op verschillende niveaus te investeren in relatiebeheer en capaciteitsprojecten in onder meer Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, Guinee, Nigeria en Rwanda (ACVZ 2015). Beloning blijkt beter te wer-

ken dan sancties, waar sommige politici om vragen. De beloning kan naast de investeringen in de genoemde capaciteitsprojecten ook in de vorm van het faciliteren van handel, ontwikkelingssamenwerking, circulaire migratie (seizoensarbeid), studiebeurzen, visa voor hooggeplaatsten of zelfs visumliberalisatie voor alle inwoners van dat land. Een van de complicerende factoren blijkt dat de herkomstlanden een vergelijkbare strategie kunnen hanteren, waarin binnenlandse politieke overwegingen en regionale aspecten een rol spelen. Denk aan landen die een grote diaspora hebben, zoals India, Pakistan en Marokko. Omdat die landen baat hebben bij migratie en geldovermakingen komt die samenwerking niet vanzelf tot stand. De Wereldbank schat dat in 2020 vanuit Nederland een slordige \$ 13,9 miljard werd overgemaakt naar het buitenland.<sup>2</sup> Gedwongen terugkeer betekent gezichtsverlies. Niet alleen door de vreemdeling zelf wordt dit zo ervaren, maar ook door leden van de diaspora en de regeringen van de landen van herkomst. Als een regering haar burgers niets heeft te bieden waarmee de samenwerking met Nederland gerechtvaardigd kan worden, wordt zo'n land in een moeilijke positie gemanoeuvreerd. Dit maakt het onderwerp moeilijk bespreekbaar en heeft gevolgen voor de mate van medewerking. Toen bijvoorbeeld de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2015 aankondigde het socialezekerheidsverdrag met Marokko op te zeggen, bevroor Marokko iedere medewerking aan gedwongen terugkeer. Dit verdrag regelt onder meer de overdracht van arbeidsongeschiktheids-, ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen, kinderbijslag en kindgebonden budget van Nederland naar Marokko. Nederland wilde het verdrag aanpassen om de export van kinderbijslag en kindgebonden budget te beëindigen en andere uitkeringen aan te passen naar de levensstandaard in Marokko. Nadat Nederland vervolgens de opzegging had opgeschort, maakte Marokko bekend gedwongen terugkeer weer mogelijk te maken. Marokko gebruikte de terugkeer van onderdanen als 'hefboom' om andere zaken voor elkaar te krijgen. Een dergelijke stop op terugkeer herhaalde zich in 2018, toen Nederland zich ferm uitsprak tegen het optreden van de Marokkaanse autoriteiten tegen protesten in de Rif.

2 Zie [www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data](http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data) (geraadpleegd op 28 juli 2022).

## Korting op ontwikkelingshulp

Nederland heeft één keer daadwerkelijk de stap gezet om een ‘sanctie’ te stellen op slechte medewerking aan gedwongen terugkeer. Van alles heeft Nederland geprobeerd om Ghana tot medewerking aan te sporen. Zo is er geld gegeven voor diverse projecten, waaronder de opleiding van personeel van de Ghanese migratiedienst. Veel leverde het niet op. Daarom besloot Nederland in 2012, na een langdurige diplomatieke dialoog, € 10 miljoen te korten op het budget voor ontwikkelings samenwerking, dat in totaal € 170 miljoen bedroeg. De verantwoordelijke bewindspersoon constateerde dat de maatregel niet geholpen heeft. Dat komt deels door de belangen van de Ghanese gemeenschap in Nederland, die destijds jaarlijks \$ 3 miljoen naar Ghana overmaakte. Belangrijker is dat Ghana al bijna een middeninkomstenland is geworden en de ontwikkelingshulp met Ghana al werd afgebouwd. Ook is Ghana voor Nederlandse bedrijven de derde exportmarkt van Afrika. Vanwege het handelsbelang wilde Nederland de relatie niet verder laten verslechteren.

Dat wil niet meteen zeggen dat een negatieve prikkel nooit kan werken. Andere landen en de EU hebben hier wel eens succes mee geboekt. Zo heeft België in 2001 bereikt dat Rusland ging meewerken aan het maken van afspraken over wedertoelating door de visumverlening aan Russen tot die tijd stop te zetten. De Europese Commissie nam in juli 2021 visummaatregelen gericht op Bangladesh, Irak en Ghana, die onvoldoende meewerkten aan de wedertoelating van hun onderdanen. De maatregelen raakten de diplomaten uit die landen door opschorting van hun visumvrijstelling, maar troffen ook burgers door het verlangen van meer documentatie en langere beslistermijnen voor de afgifte van visa. Negatieve prikkels kunnen werken als ze verband houden met het migratiebeleid en als ze de direct betrokkenen rechtstreeks raken (ACVZ 2015). Aan deze beide voorwaarden was in het geval van het korten op ontwikkelingshulp in Ghana niet voldaan. Echter, sancties kunnen de diplomatieke relaties schaden. Het kabinet erkende in reactie op de evaluatie van de ACVZ dat het strategische landenbeleid averechts kan uitpakken, vooral als er ook niet-migratiedossiers in het geding zijn.

## De uitvoeringspraktijk

Een belangrijke mijlpaal is de oprichting van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in 2007, die het vertrek van vreemdelingen regelt die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland. Personen die zelfstandig willen terugkeren naar hun herkomstland kunnen daarbij ondersteuning en hulp krijgen. Bijvoorbeeld van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), maar ook van de DT&V. Dit kan bestaan uit een financiële vergoeding en/of hulp bij het regelen van de nodige reisdocumenten of een vliegticket. In een onderzoek van Pro Facto is een goed beeld gevormd van de manier waarop opvang en begeleiding van invloed zijn op de terugkeer van vreemdelingen met een vertrekplicht (Winter e.a. 2018). Om te werken aan een duurzaam toekomstperspectief (permanent verblijf of terugkeer) is het een randvoorwaarde dat er sprake is van een stabiele leefsituatie. Men dient zowel lichamelijk als mentaal in goede conditie te zijn. Activering en begeleiding overdag kunnen hierbij helpen. Belemmeringen op het gebied van de economische situatie zijn vaak weg te nemen door de DT&V, IOM of andere ngo's, bijvoorbeeld in de vorm van een startkapitaal of scholing. Voor wat betreft de veiligheid en gezondheid blijken belemmeringen vaak moeilijker weg te nemen (Winter e.a. 2018). De regels rond terugkeer geven voorrang aan vrijwillige terugkeer, waarbij mensen de mogelijkheid krijgen om Nederland op eigen initiatief te verlaten, in plaats van een gedwongen vertrek te ondergaan. Het Nederlandse terugkeerbeleid maakt onderscheid in drie vormen van vertrek. Ten eerste zelfstandig vertrek onder toezicht en ten tweede gedwongen vertrek, samen *aantoonbaar vertrek* genoemd.<sup>3</sup> Tot slot is er zelfstandig vertrek zonder toezicht, ook wel *vertrek met onbekende bestemming* genoemd. Dit betekent dat vertrekplichtige vreemdelingen na controle niet (meer) op het laatst bekende adres verblijven en onbekend is wanneer en waarheen ze zijn vertrokken.

## Gedwongen vertrek en effectiviteit vreemdelingenbewaring

Als het nodig is, gebeurt vertrek gedwongen; het vertrekproces staat dan onder regie van de DT&V en begeleiding van de uitzetting wordt

3 Voor een overzicht van het aantoonbare vertrek in de periode 2015-2021, zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84613NED/table?ts=1659044909784>.

uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee, waarbij ook gebruik gemaakt kan worden van vreemdelingenbewaring. Die maatregel is nadrukkelijk een ‘ultimum remedium’, een laatste middel om een persoon (tijdelijk) beschikbaar te houden voor vertrek uit Nederland. Slechts een beperkt aantal personen kan, gelet op complexe regels en alleen met zicht op uitzetting, in bewaring worden gesteld. Zo waren er in 2021 17.300 vertrekplichtige vreemdelingen en 2.880 bewaringen (exclusief grensdetentie) opgelegd.<sup>4</sup> In de periode 2015-2019 is het jaarlijks aantal bewaringen bijna verdubbeld, van 1.999 personen in 2015 naar 3.729 in 2019 (ACVZ 2021; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022). Bijna twee derde van het aantal inbewaringstellingen heeft geleid tot het aantoonbare vertrek van vreemdelingen in de periode 2015-2019 (ACVZ 2021). Daarom lijkt vreemdelingenbewaring een effectief middel, maar het gaat slechts deels om daadwerkelijke terugkeer naar het land van herkomst. Overdracht aan een andere EU-lidstaat vanuit bewaring (Dublin-bewaring) is eenvoudiger te realiseren (90% vertrek) dan terugkeer naar het land van herkomst (50% vertrek) (ACVZ 2021). De 90%-effectiviteit van ‘Dublin-bewaring’ leidt weliswaar tot vertrek uit Nederland en overdracht aan een andere EU-lidstaat, maar zegt niets over de terugkeer van de vreemdeling naar zijn herkomstland. De 50%-effectiviteit van de overige bewaringen varieert substantieel, afhankelijk van de nationaliteit van de vreemdeling. Daar waar negen op de tien Albanen aansluitend op de bewaring aantoonbaar naar het land van herkomst vertrekken, geldt dat voor een op de tien Marokkanen en Algerijnen (ACVZ 2021). Dit heeft met de medewerking van de vreemdelingen zelf en de landen van herkomst te maken.

Elk land heeft zijn eigen redenen. Irak, Afghanistan en Somalië zeggen bijvoorbeeld dat ze de veiligheid van terugkerende asielzoekers niet kunnen garanderen. Dat ze hun niets te bieden hebben. Alleen mensen die echt vrijwillig terug willen, krijgen een vervangend reisdocument. Het is daarom van belang te erkennen dat we te maken hebben met een ten dele onoplosbaar probleem.

Als duidelijk is dat een land niet wil meewerken aan gedwongen terugkeer, is het beter om eerst te proberen dit via diplomatieke weg op te lossen en in de tussentijd te stoppen met inbewaringstellingen. Iran werkt niet mee aan gedwongen uitzettingen. Zo staat het zelfs in de

4 Zie [www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84613NED](http://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84613NED) en DT&V: [www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/cijfers](http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/cijfers).



grondwet. Ook ontbreekt frequent het zicht op terugkeer naar Algerije en Marokko, getuige uitspraken van de hoogste bestuursrechter. Toch blijft de DT&V koppig proberen reispapieren aan te vragen voor Iraniers, Algerijnen en Marokkanen zonder verblijfsrecht. Dat er nauwelijks sprake is van aantoonbaar vertrek, maakt duidelijk dat het 'strategische landenbeleid' in elk geval ten aanzien van Marokko en Algerije weinig vruchten heeft afgeworpen. De Noord-Afrikaanse landen staan nou eenmaal niet te springen om de 'politie van Europa' te spelen. Overigens kan dit kabinet een succesje claimen door het eind september 2021 tekenen van een intentieverklaring met Egypte, hoewel het schimmig is welke (vervolg)afspraken zijn gemaakt met dit land. De verklaring gaat over versterking van de 'brede migratiesamenwerking, waaronder het aanpakken van oorzaken van irreguliere migratie en terugkeer van Egyptenaren zonder zicht op legaal verblijf in Nederland'.<sup>5</sup>

### **Veel vreemdelingen verdwijnen uit beeld voor vertrek**

Voor veel vreemdelingen is het vrij eenvoudig om 'uit beeld te verdwijnen'. Het komt regelmatig voor dat vreemdelingen aangeven vrijwillig te vertrekken, maar vlak voor het beoogde vertrek met onbekende bestemming verdwijnen. Cijfers over 2018-2021 laten zien dat circa 58% van de vertrekplichtige vreemdelingen met onbekende bestemming is vertrokken.<sup>6</sup> In deze periode is van 30.760 vertrekplichtige vreemdelingen niet zeker of zij Nederland daadwerkelijk hebben verlaten. Door implementatie in 2013 van Europese normen voor terugkeerbesluiten en bewaring, neergelegd in de Terugkeerrichtlijn, moeten niet alleen vreemdelingen in bewaring, maar ook vreemdelingen die in volle vrijheid vertoeven minimaal 48 uur voor vertrek op de hoogte worden gesteld van de voorgenomen uitzetting. Bovendien hebben de implementatie en rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU geleid tot ingrijpende wijzigingen in wet- en regelgeving en tot een toegenomen complexiteit ten aanzien van het opleggen van een bewaringsmaatregel (Klaassen & Rodrigues 2021). Momenteel is de

5 Zie [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/01/staatssecretaris-broekers-knoel-op-werkbezoek-in-cairo](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/01/staatssecretaris-broekers-knoel-op-werkbezoek-in-cairo).

6 Zie [www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84613NED](http://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84613NED) en DT&V: [www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/cijfers](http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/cijfers).

herziening van de Terugkeerrichtlijn op Europees niveau onderwerp van discussie. Er ligt een lijvig rapport van de rapporteur van het Europees Parlement, met meer dan zeshonderd amendementen op het herzieningsvoorstel. Er zijn kritische commentaren verschenen over de verruiming van detentiemogelijkheden, het beperken van effectieve rechtsbescherming en een nieuwe bevoegdheid voor Frontex om zelf terugkeervluchten te regelen (Carrera 2020; Peers 2020).

Een doel voor de DT&V is om een hoger aandeel aantoonbaar vertrek te realiseren. Nu ligt dat al jarenlang tussen de 40% en 50%.<sup>7</sup> De vraag is hoe de DT&V die vertrekcijfers wil verbeteren. Per jaar worden duizenden pogingen om uitgeprocedeerde vreemdelingen terug te sturen per vliegtuig op het laatste moment geannuleerd. Dat kan verschillende redenen hebben. Vaak start de vreemdeling een nieuwe procedure, waarop gewacht moet worden. Maar er verdwijnen ook veel mensen in de illegaliteit of met onbekende bestemming vlak voordat tot uitzetting kan worden overgegaan. In 2016 bleek in 40% van de gevallen de uitzetting niet door te gaan. De annuleringen zijn al langer punt van zorg, maar ze zijn de laatste jaren fors gegroeid. In 2018 ging nog 49% van de uitzettingen per vliegtuig niet door. In drie jaar tijd is dat gestegen tot 62%. Van de 4.970 vluchten in 2021 werden er 3.100 afgeblazen.<sup>8</sup> Het weigeren van een coronatest was in 2021 de belangrijkste oorzaak dat uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers mislukte. Zij hoeven niet aan de afname van een test mee te werken, terwijl het land van bestemming meestal wel een test of vaccinatie eist. Het effectueren van terugkeer blijft afhankelijk van de medewerking van de vreemdeling alsook het land van bestemming.

## Conclusie

Met sommige landen zijn er tegenwoordig formele afspraken over uitzettingen, soms op EU-niveau, soms bilateraal. Maar zelfs dat biedt geen absolute zekerheid. Het kan gebeuren dat er een overeenkomst met het herkomstland is gesloten, maar dat de uitvoering getraineed wordt.

7 Zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84613NED/table?ts=1659044909784>.

8 Bron cijfers DT&V: [www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/cijfers](http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/cijfers) (geraadpleegd op 28 juli 2022).

De Nederlandse kabinetsbrede strategische benadering is niet echt van de grond gekomen en heeft nauwelijks resultaat gehad. Het is dus een fictie dat er een coherent terugkeerbeleid is gevoerd. Herkomstlanden sluiten liever geen overeenkomsten, omdat ze bijvoorbeeld profiteren van geldovermakingen en eveneens een strategische benadering hanteren. De problemen die Nederland ondervindt staan niet op zichzelf, want de meeste andere bestemmingslanden van migranten in Europa ervaren precies hetzelfde. Voor sommige herkomstlanden is een EU-aanpak nodig. De EU heeft meer slagkracht dan lidstaten afzonderlijk, maar ook binnen de EU is sprake van tegengestelde belangen en andere prioriteiten van lidstaten. Een beter gecoördineerde, gezamenlijke Europese strategische aanpak richting moeilijke herkomstlanden, zoals Algerije en Marokko, is gewenst.

## Literatuur

### **ACVZ 2004**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Terugkeer: de internationale aspecten*, Den Haag: ACVZ 2004.

### **ACVZ 2015**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid*, Den Haag: ACVZ 2015.

### **ACVZ 2021**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Samen werken aan terugkeer. Advies over effectiviteit en zorgvuldigheid vreemdelingbewaring*, Den Haag: ACVZ 2021.

### **Carrera 2020**

S. Carrera, 'Who's pact? The cognitive dimensions of the new pact on migration and asylum', 25 september 2020, [www.ceps.eu/ceps-publications/whose-pact/](http://www.ceps.eu/ceps-publications/whose-pact/).

### **Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 2004**

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingentoezicht*, Den Haag: WODC 2004.

### **Klaassen & Rodrigues 2021**

M.A.K. Klaassen & P.R. Rodrigues, *Interpretatie en implementatie van de Terugkeerrichtlijn*, Universiteit Leiden, Europa Instituut 2021.

**Leerkes e.a. 2010**

A. Leerkes, M. Galloway & M. Kromhout, '*Kiezen tussen twee kwaden*'. *Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten* (Cahier 2010-5), Den Haag: WODC 2010.

**Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022**

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *De Staat van Migratie 2022*, Den Haag 2022.

**Peers 2020**

S. Peers, 'First analysis of the EU new asylum proposals', 25 september 2020, [www.eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/firstanalysis-of-eus-new-asylum.html](http://www.eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/firstanalysis-of-eus-new-asylum.html).

**Wijn-Maatman 2001**

T. Wijn-Maatman, 'Falend terugkeerbeleid. De problematiek van uitgeprocedeerde asielzoekers', *Justitiële verkenningen* (27) 2001, afl. 8, p. 70-78.

**Winter e.a. 2018**

H. Winter, V. Bex-Reimert, B. Geertsema & E. Krol, *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer*, Rijksuniversiteit Groningen, Pro Facto 2018.