

Terugkeer door legitimiteit?

Alternatieven voor afschrikingsbeleid ten aanzien van irreguliere migranten

*Arjen Leerkes**

Het is in de rechtssociologie en -psychologie gebruikelijk om een onderscheid te maken tussen twee typen theoretische modellen die kunnen verklaren waarom mensen zich al dan niet aan wetten houden (Tyler 1990). Zogenoemde *instrumentele modellen* verklaren dat vanuit egoïstische berekening door degene die geacht wordt zich aan een wet te houden, waarbij de nadruk ligt op het belang van sancties. Zogeheten *normatieve modellen* stellen daarentegen dat een wet wordt nageleefd wanneer de actoren op wie de wet zich richt een verplichting ervaren om zich aan de wet te conformeren. Normatieve modellen stellen dat actoren een dergelijke verplichting ervaren wanneer zij de wet legitiem vinden. Dat doen ze met name als ze de inhoud van de wet rechtvaardig vinden (bijvoorbeeld omdat die een algemeen belang dient), en/of als ze vinden dat de wet op een rechtvaardige manier tot stand is gekomen (bijvoorbeeld door democratische procedures) en op een billijke manier wordt toegepast (bijvoorbeeld omdat er eerlijke procedures worden gebruikt om beslissingen te nemen, en omdat functionarissen burgers respectvol behandelen). Het beleid om immigratiebeperkende maatregelen te handhaven lijkt primair op sancties te vertrouwen, met name negatieve sancties, en leunt daarmee vooral op de meer instrumentele verklaringsmodellen. Een centrale aanname achter dat beleid, dat ik hierna afschrikings-

* Prof. dr. A.S. Leerkes is hoogleraar Migratie, Veiligheid en Sociale Cohesie bij Maastricht University, universitair hoofddocent Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Dit artikel is een bewerking van A. Leerkes, 'Managing migration through legitimacy? Alternatives to the criminalisation of unauthorised migration', in: S. Carrera & E. Guild (red.), *Irregular migration, trafficking, and smuggling of human beings. Policy dilemmas in the EU*, Brussel: Centre for European Policy Studies 2016, p. 24-32.

beleid¹ zal noemen, is dat illegale immigratie kan worden teruggedrongen door de kosten ervan te vergroten of de opbrengsten ervan te verminderen. Dergelijk beleid richt zich niet alleen op migranten, maar ook op staten vanwaaruit ongewenste migratie plaatsvindt. Zo worden onrechtmatig verblijvende migranten ook in Nederland voor langere tijd, en niet zelden herhaaldelijk, vastgehouden in centra voor vreemdelingenbewaring, terwijl het zicht op uitzetting beperkt is (Leerkes & Kox 2017). Ook hebben veel landen mechanismen ontwikkeld om mensen zonder de juiste papieren de toegang te kunnen onzeggen tot de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de (meeste) gezondheidszorg en het onderwijs (meestal met uitzondering van minderjarigen) – in Nederland gebeurt dat op basis van de zogeheten Koppelingwet. Voorts heeft de Europese Commissie – ook met Nederlandse steun – in het kader van de zogeheten ‘negatieve conditionaliteit’ diverse keren bedreigd om financiële steun, toegang tot visa en/of internationale handel te beperken voor landen die weigeren om migranten terug te nemen (vgl. Kipp e.a. 2020). Er wordt in de wereld van de immigratiecontrole ook wel gebruik gemaakt van positieve sancties, maar die voeren niet de boventoon.²

Het zou natuurlijk onjuist zijn om te beweren dat er in het migratiebeleid helemaal geen aandacht wordt besteed aan legitimiteit – al ligt het accent momenteel vooral op de meer juridische aspecten ervan. Juist in de Europese Unie kunnen migranten toegang krijgen tot de rechter of tot juridische bijstand, terwijl afgewezen asielzoekers, voordat zij kunnen worden uitgezet, eerst de gelegenheid moet worden geboden om (relatief) vrijwillig terug te keren. Er wordt vanuit het oogpunt van migratiehandhaving echter geen systematische aandacht besteed aan de legitimiteit van wetten en regels in de ogen van migranten en andere relevante actoren die de uitkomsten van het immigratiebeleid mede bepalen. Er is zelfs eerder een tendens onder beleidsmakers en

- 1 Bepaalde lichtere vormen van afschrikingsbeleid worden in Nederland ook wel aangeduid als ‘ontmoedigingsbeleid’ – het beleid jaagt dan niet zozeer vrees aan, maar beoogt moedeloosheid te bewerkstelligen.
- 2 Er bestaan ook wel positieve sancties, zowel voor staten (de zogeheten ‘positieve conditionaliteit’) als voor migranten (financiële ondersteuning bij terugkeer). Landen die migranten terugnemen, krijgen echter vaak niet zozeer iets nieuws in ruil voor hun medewerking, maar riskeren iets te verliezen wanneer ze niet meewerken. Zo wordt een aanzienlijk deel van het European Trust Fund for Africa, dat sinds 2015 financiële steun biedt aan Afrikaanse landen die meewerken aan Europese migratiecontrole, betaald uit bestaande gelden voor ontwikkelingssamenwerking (Castillejo 2016). Ook de verhoging van de Nederlandse financiële ondersteuning in 2004 voor zelfstandige terugkeerders werd gefinancierd uit het reguliere budget voor ontwikkelingssamenwerking.

kiezers om rechten van irreguliere migranten misschien als beschaafd te beschouwen, maar ook als schadelijk voor effectieve migratiecontrole.

In deze bijdrage maak ik twee punten. Ten eerste illustreer ik aan de hand van voorbeelden uit Nederlands onderzoek naar zelfstandige en gedwongen terugkeer dat normatieve modellen meer beleidsaandacht verdienen dan ze nu krijgen, aangezien terugkeer lastig te realiseren blijkt te zijn als migranten en landen van herkomst geen legitimiteit toekennen aan 'onze' migratieregels. Ten tweede laat ik zien dat er een spanning bestaat tussen normatieve en instrumentele modellen, wat suggereert dat er tussen die modellen altijd een zekere balans gevonden zal moeten worden.

Er zijn minstens drie redenen om alternatieve beleidsstrategieën te overwegen die minder sterk op afschrikking leunen. Ten eerste blijkt beleid dat alleen focust op afschrikking niet erg effectief om illegale migratie te beperken (Espenshade 1994; Massey e.a. 2002; Cornelius & Salehyan 2007; Leerkes e.a. 2012, 2013). Beleid dat erop is gericht om de toegang tot het territorium te bemoeilijken kan zelfs leiden tot een toename van illegaal verblijf, omdat irreguliere migranten, wanneer zij eenmaal hun bestemming hebben bereikt, er vanwege gedane investeringen, en de verwachting dat herhaalde migratie kostbaar zal zijn, steeds meer belang bij hebben om zich permanent te vestigen (Massey e.a. 2002). Ten tweede kan te ver doorgevoerd afschrikingsbeleid ongewenste neveneffecten sorteren – voor migranten, voor de ontvangende samenleving en voor de internationale betrekkingen. Zo kan de afsluiting van reguliere migratiekanalen mensensmokkel en sterfte tijdens irreguliere reizen bevorderen (vgl. Cornelius 2001), terwijl het uitsluiten van irreguliere migranten van de arbeids- en woningmarkt kan uitmonden in dakloosheid, gezondheidsproblemen en kleine criminaliteit (Leerkes e.a. 2012). Evenzo kan het opleggen van sancties aan andere staten druk zetten op de bilaterale relaties en buiten Europa tot meer instabiliteit leiden, wat haaks staat op veiligheids- en ontwikkelingsbelangen, en ook meer irreguliere migratie genereren. Ten derde neigt afschrikingsbeleid ernaar om illegaal verblijf te framen als iets crimineels, wat kan schuren met het volgens sommigen fundamenteel niet-criminele karakter van migratie en het breed erkende recht van mensen om in een ander land asiel aan te vragen (zie bijvoorbeeld Zedner 2013). In deze bijdrage concentreer ik me op de eerstgenoemde reden.

In wat volgt bespreek ik eerst de resultaten van enkele Nederlandse onderzoeken die aantonen dat de wijze waarop migranten de (il)legitimiteit van Nederlandse immigratieregels ervaren, invloed heeft op hun beslissingen om al dan niet mee te werken aan zelfstandige en gedwongen terugkeer. Daarnaast betoog ik hoe de ervaren (il)legitimiteit van migratieregels ook van invloed lijkt te zijn op de bereidheid van *staten* om al dan niet mee te werken aan (gedwongen) terugkeer.

Migranten

Diverse onderzoeken die ik de afgelopen jaren samen met anderen uitvoerde, laten zien dat aspecten van (il)legitimiteit belangrijk zijn om de houding en het gedrag van migranten ten aanzien van terugkeer te begrijpen. Van Alphen en collega's (2013) namen een enquête af onder 461 vreemdelingen-gedetineerden in Nederland, naast 24 semigestructureerde interviews met gedetineerde migranten, detentietoezichthouders en overige functionarissen in de detentiecentra. Er werd onderzocht of, en zo ja, via welke mechanismen, de migratievoorkeuren van ingesloten migranten tijdens hun verblijf in vreemdelingendetentie veranderden. Bij de studie werd aangesloten bij de zogeheten Vreemdelingsurvey van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), die periodiek meet hoe gedetineerden vreemdelingendetentie ervaren. Daardoor was er beperkte invloed op de precieze formulering van de vragen, en was het aantal vragen dat toegevoegd kon worden aan de vragenlijst beperkt. Eventuele veranderingen in migratievoorkeuren werden gemeten met het item: 'Sinds ik gedetineerd ben, is mijn bereidheid om Nederland te verlaten toegenomen' (antwoordcategorieën waren 'helemaal niet mee eens', 'mee oneens', 'niet mee eens/niet mee oneens', 'mee eens', 'helemaal mee eens').

Op basis van het model van Tyler (1990), dat naleving van wetten verklaart vanuit ervaren rechtvaardigheid van uitkomsten en procedures, stelden de onderzoekers voor om de ervaren legitimiteit van vreemdelingendetentie en gedwongen terugkeer in de ogen van de ingesloten migranten te meten door vragen te stellen over de ervaren rechtvaardigheid van de beoogde uitkomst van vreemdelingendetentie (gedwongen terugkeer) en de tevredenheid over regels en rechten en de wijze van bejegening van personeel in de detentiecentra. DJI koos ervoor om de gepercipieerde rechtvaardigheid van uitkomsten te

meten met het item: 'Ik begrijp dat ik vastzit met het oog op uitzetting.' (Het was beter geweest om dat begrip bijvoorbeeld te meten met het item: 'Het is begrijpelijk dat mensen zoals ik niet in Nederland mogen wonen', maar dat voorstel van de onderzoekers haalde het helaas niet.) Procedurele rechtvaardigheid werd zoals gezegd gemeten aan de hand van verschillende items over de tevredenheid met de detentietoezichthouders en de regels en rechten in het detentiecentrum. Ook werd gemeten of de gedetineerden kennis hadden van, en tevreden waren over, de beschikbaarheid van terugkeer- en re-integratieondersteuning, zoals die bijvoorbeeld door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) werd geboden via *Assisted Voluntary Return from Detention* (AVRD). Voorts werden diverse aspecten van de detentie-ervaring gemeten die mogelijk afschrikwekkend konden werken, waaronder de detentieduur, het aantal detentieperioden en de ervaren ontberingen tijdens de detentie.

Een minderheid van 23,6% van de respondenten bleek het er (sterk) mee eens dat de eigen bereidheid om Nederland te verlaten tijdens de detentie was toegenomen (56,4% was het ermee oneens of zeer oneens en 20,0% was neutraal). De twee belangrijkste voorspellers van een toegenomen gerapporteerde vertrekberedheid waren (1) ervaren rechtvaardigheid van de uitkomst van vreemdelingendetentie en (2) kennis van en tevredenheid over de beschikbaarheid van terugkeer- en re-integratieondersteuning. Hoewel de ervaren rechtvaardigheid van de gehanteerde procedures in de centra voor vreemdelingenbewaring geen direct effect had op veranderingen in migratievoorkeuren, waren respondenten die relatief positief waren over rechten en regels, ook beter geïnformeerd en positiever over de geboden terugkeer- en re-integratieondersteuning. Die bevinding vormde een aanwijzing dat procedurele rechtvaardigheid een *indirect* effect heeft op de vertrekberedheid: het kan onder potentiële terugkeerders de kennis van, en tevredenheid over, terugkeer en re-integratieondersteuning vergroten.

Er werd beperkt bewijs gevonden dat de bereidheid van respondenten om Nederland te verlaten toenam als gevolg van afschrikking. Respondenten die voor de tweede, derde of vierde keer gedetineerd waren, rapporteerden weliswaar wat vaker een toegenomen vertrekberedheid dan degenen die voor het eerst waren gedetineerd, maar respondenten die zeer ontevreden waren over de detentieomstandigheden of die langdurig vastzaten, rapporteerden *niet* vaker een toegenomen

bereidheid om Nederland te verlaten. Die resultaten duiden aan dat de ervaren pakkans, afgemeten aan de effecten van de detentie-frequentie, enig effect heeft, maar niet de ervaren zwaarte van de sanctie – een patroon dat vaker wordt gevonden in onderzoek naar de effecten van sancties (zie ook Tyler 1990).

Er kon tevens een spanning worden waargenomen tussen naleving op grond van afschrikking en normatieve gronden. Gedetineerden die relatief lang vastzaten, of herhaaldelijk waren vastgehouden, scoorden *lager* op de ervaren rechtvaardigheid van uitkomsten en procedures, waardoor mogelijke afschrikkende effecten van ‘harde’ detentiepraktijken gedeeltelijk of zelfs volledig teniet leken te worden gedaan door een daarmee samenhangende afname van de gepercipieerde rechtvaardigheid van gedwongen terugkeer. Sancties kunnen best ‘werken’, maar niet als ze als disproportioneel of anderszins als illegitiem – als ‘onverdiend’ – worden ervaren (zie ook Sherman 1993).

Een kwalitatief onderzoek, gebaseerd op 81 diepte-interviews met migranten in vreemdelingenbewaring, vond vergelijkbare patronen (Leerkes & Kox 2017). Eventuele veranderingen in de bereidheid Nederland te verlaten, die door een minderheid van de geïnterviewden werden gerapporteerd, werden vooral waargenomen onder respondenten die voor de eigen terugkeer en/of voor het inzetten van detentie om die terugkeer te bewerkstelligen enig begrip konden opbrengen. Zij die vanwege de detentie louter ongemak en pijn ervoeren, ontwikkelden hoogstens een voorkeur om, mocht de detentie worden opgeheven, uit te wijken naar omliggende Europese landen, om aldaar het (irreguliere) migratieproject te continueren. Afschrikking zonder goede (ervaren) rechtvaardiging lijkt dus weinig effectief: het bevordert verplaatsing van onrechtmatig verblijf (zie voor recenter onderzoek naar legitimiteitstekorten en verzet onder migranten ook Van Houte e.a. 2021).

In een ander onderzoek werd gekeken naar de factoren die bepalend zijn voor de kans dat afgewezen asielzoekers met hulp van IOM terugkeren naar hun land van staatsburgerschap (Leerkes e.a. 2014, 2017). Twee bevindingen vormden een aanwijzing dat de ervaren rechtvaardigheid van procedures mede bepalen of mensen met IOM teruggaan. Ten eerste werd er een zogeheten *curvilineaire* relatie gevonden tussen de duur van de asielprocedure in eerste aanleg en de kansen op terugkeer: als we relevante factoren constant hielden, waaronder politieke en economische omstandigheden in herkomstlanden en de

gezinsamenstelling van de potentiële terugkeerders, was de mate van terugkeer relatief laag bij degenen die na geruime tijd (meer dan negen maanden) waren afgewezen *en* degenen die juist erg vlot een negatieve uitslag kregen (na enkele dagen of weken). Wie vlot of juist na lange tijd werd afgewezen, bleek namelijk relatief vaak tegen de afwijzing in eerste aanleg in beroep te gaan bij de rechter, wat een aanwijzing vormt dat afwijzingen na lange en korte toelatingsprocedures in de ogen van asielzoekers en/of hun advocaten minder legitimiteit hebben. Bij erg korte toelatingsprocedures zal vermoedelijk vaker het idee postvatten dat de procedure niet zorgvuldig was; bij lange procedures zal de gedachte opkomen dat de overheid het recht verspeelde om mensen nog terug te sturen. Als we louter redeneren volgens een afschrikingslogica zouden we denken dat asielzoekers die geen bescherming behoeven altijd zo snel mogelijk moeten worden afgewezen om banden met het land van asiel te voorkomen, die immers een belang opleveren om te blijven omdat men dan meer te verliezen heeft. We gaan dan echter voorbij aan de mogelijkheid dat een *afname* van de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de beslissing in eerste aanleg de mogelijke afschrikwekkende effecten van snelle toelatingsbesluiten teniet kan doen.

Ten tweede bleken afgewezen asielzoekers die toegang hadden tot zogenoemde *native counselors* relatief vaak terug te keren. Native counselors zijn IOM-medewerkers die afkomstig zijn uit relevante migrantengroepen, en die potentiële terugkeerders herhaaldelijk kunnen spreken in een vertrouwenwekkende, informele setting, bijvoorbeeld de Rotterdamse Pauluskerk. Dergelijke counselors kunnen, mits ingebed in zo'n setting, ingewikkelde regels verduidelijken, en lijken dan meer vertrouwen te genieten dan reguliere counselors (zie Rodenburg e.a. 2005). Ondanks – of misschien dankzij – het feit dat de counselors en ngo's als de Pauluskerk primair voorlichting geven over terugkeer en illegaliteit, en niet direct aansturen op terugkeer, lijken zij de ervaren legitimiteit van begeleide terugkeer te vergroten. Legitimiteit, met name in relatie tot ervaren procedurele rechtvaardigheid, hangt nauw samen met vertrouwen (vgl. Hough e.a. 2010).

Enige mate van afschrikking kan allicht helpen om afgewezen asielzoekers te motiveren om zelfstandig terug te keren – terugkeer van afgewezen asielzoekers is vaak alleen *relatief* vrijwillig. Maar voorbij een bepaald punt, en zonder geloofwaardige onderbouwing van de sancties, creëert afschrikking vooral angst, geen vertrouwen, wat de

effectiviteit van terugkeerfunctionarissen juist ondergraaft. Ook hier zien we weer de spanning tussen instrumentele en normatieve modellen.

Niet-EU-staten en internationale betrekkingen

De kans dat uitzettingsprocedures tot gedwongen terugkeer leiden, hangt ook af van de bereidheid van landen van herkomst en transit (landen waar irreguliere migranten doorheen reizen) om mensen terug te nemen. Die bereidheid is vooral bepalend wanneer een zogeheten *laissez-passer* voor zelfstandige of gedwongen terugkeer is vereist, omdat de migrant geen geldig paspoort kan of wil tonen. In wat volgt geef ik enkele voorbeelden uit de wetenschappelijke literatuur die suggereren dat normatieve modellen ook belangrijk zijn om te begrijpen waarom staten al dan niet meewerken aan terugkeer. De beweringen zijn noodgedwongen iets speculatiever dan in de vorige paragraaf: bestaande wetenschappelijke studies analyseren het gedrag van staten vooral vanuit het rationele-keuzeperspectief, dat ten grondslag ligt aan de instrumentele modellen (zie bijvoorbeeld het 'external incentive model' van Schimmelfennig & Sedelmeier 2004).

Van Kalmthout en collega's (2004a, 2004b) hielden een groot aantal diepte-interviews met migranten die in vreemdelingendetentie waren geplaatst met het oog op uitzetting, en stelden de gegevens vervolgens beschikbaar voor secundaire analyse. De onderzoekers spraken over de persoonlijke situatie van de gedetineerde migranten in het land van herkomst en Nederland, over hun ervaringen omtrent het verblijf in vreemdelingenbewaring, en over hun houding ten aanzien van terugkeer naar het land van staatsburgerschap. De Nederlandse overheid verstrekke de onderzoekers informatie over de vraag of de respondenten uiteindelijk konden worden uitgezet, of moesten worden vrijgelaten vanwege een mislukte uitzettingsprocedure.

De gegevens van Van Kalmthout en collega's laten zien dat uitzettingsprocedures waarbij (potentiële) kandidaat-lidstaten van de EU waren betrokken vaker tot uitzetting leidden dan bij andere landen, vooral bij gedetineerden die aangaven niet te willen terugkeren. Onder gedetineerden die niet wilden terugkeren en afkomstig waren uit een (potentiële) kandidaat-lidstaat, was er een kans van 72% op uitzetting, tegen 50% onder degenen die niet wilden terugkeren en afkomstig waren uit

een ander land (zie tabel 1). Onder degenen die aangaven wel te willen terugkeren, waren deze cijfers respectievelijk 79% en 73%. Deze patronen illustreren de invloed van landen van herkomst en de internationale betrekkingen op gedwongen terugkeer. Ze laten zien dat eventuele terugkeerpreferenties onder gedetineerde burgers van (potentiële) kandidaat-EU-lidstaten nauwelijks uitmaakten voor de administratieve uitkomst van de detentie (namelijk een verschil van 79% versus 73%), terwijl andere landen vooral meewerkten wanneer hun onderdanen zelf ook wilden terugkeren (72% versus 50%).

Tabel 1 **Kans dat vreemdelingendetentie resulteerde in uitzetting uitgesplitst naar terugkeerbereidheid van de migrant en type herkomstland**

	Uitgezet	Heengezonden	Totaal
Wil terug			
(Potentiële) kandidaat-lidstaten ^a	11 (79%)	3 (21%)	14 (100%)
Andere landen	37 (73%)	14 (27%)	51 (100%)
Wil niet terug			
(Potentiële) kandidaat-lidstaten ^a	18 (72%)	7 (28%)	25 (100%)
Andere landen	94 (50%)	94 (50%)	188 (100%)

^a Omvat alle landen die in 2004 of 2007 EU-lidstaten werden, en Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Kroatië, Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije.

Deze patronen zijn in lijn met onderzoek naar de onderhandelingen over, en implementatie van, terugnameovereenkomsten tussen Duitsland en respectievelijk Roemenië en Vietnam (Ellermann 2008). In het geval van Roemenië – destijds kandidaat-lidstaat – waren de Duitse autoriteiten behoorlijk doeltreffend. Voor Vietnam bleken de onderhandelingen over de terugnameovereenkomst, evenals de implementatie ervan, nogal moeizaam. Ondanks aanzienlijke betalingen door Duitsland van ongeveer € 100 miljoen, nam Vietnam uiteindelijk nauwelijks Vietnamezen – meest personen die al sinds de Koude Oorlog in Oost-Duitsland woonden – terug.

Vanuit een rationele-keuzeperspectief zouden we kunnen redeneren dat Duitsland simpelweg minder druk kon uitoefenen op Vietnam dan op Roemenië, dat, in die redenering, allicht vreesde bij gebrek aan terugkeersamenwerking het felbegeerde EU-lidmaatschap mis te zullen lopen. Maar volgens normatieve modellen ziet zo'n interpretatie

misschien iets essentieels over het hoofd: wat het vooruitzicht op EU-lidmaatschap wellicht ook zal hebben opgeleverd, is een sterkere legitimiteit van gedwongen terugkeer, die mede verbonden zal zijn geweest met de toegenomen ruimte voor *legale* migratie en, meer in het algemeen, de perceptie van reëel partnerschap met de EU-landen. Zo werden Roemenië en verschillende andere kandidaat-lidstaten in 2001 vrijgesteld van de zogeheten Schengen-visumplicht, waardoor hun onderdanen zonder visum naar Duitsland, Nederland en andere Schengenlanden mochten reizen voor maximaal drie maanden. Volgens instrumentele modellen kan een actor op grond van dat soort beloningen gaan inschatten dat samenwerking met een andere actor beloond zal worden, en dat hij er blijkbaar verstandig aan doet om samen te werken (het zogeheten *quid pro quo* of *tit for tat* (Axelrod & Hamilton 1981)). Maar zo'n lezing gaat eraan voorbij dat een actor door eerdere samenwerkingen vaak ook een *verplichting* zal ervaren om te reciproceren, ook als dat niet direct in zijn belang is, bijvoorbeeld omdat hij helemaal niet weet of toekomstige beloningen of straffen zullen plaatsvinden. Compenserende betalingen aan landen als Vietnam kunnen best de kosten-batenafwegingen van overheden betekenisvol beïnvloeden, maar zij kunnen ook de indruk wekken dat rijke landen hun verantwoordelijkheden alleen maar proberen af te kopen, waarmee ze de problematische kanten van internationale economische ongelijkheid symbolisch bevestigen. Zelfs positieve sancties kunnen zo de potentie hebben om de ervaren onrechtvaardigheid van wetten en regels te versterken, en kunnen daardoor op gespannen voet staan met naleving op normatieve gronden.

In de literatuur over immigratiecontrole zijn, zij het mondjesmaat, meer voorbeelden te vinden van patronen die vragen opwerpen over de validiteit van de onder beleidsmakers en politicologen vrij dominante opvatting dat welbegrepen eigenbelang het gedrag van staten beheerst. Zo rapporteert Janmyr (2016) dat de gedwongen terugkeer van criminele irreguliere migranten *minder vaak op problemen stuit* dan de gedwongen terugkeer van niet-criminele migranten, terwijl we met de rationele-keuzeblik, die aan de instrumentele modellen ten grondslag ligt, zouden verwachten dat staten juist de terugkeer van criminele migranten zouden willen dwarsbomen. Dat suggereert dat de gedwongen terugkeer van criminele onderdanen vaak meer legitimiteit heeft – beter aansluit bij heersende opvattingen over billijke uitkomsten en wie waarvoor verantwoordelijk is – dan de gedwongen

terugkeer van overige migranten.³ Ook lopend WODC-onderzoek roept vragen op over de geldigheid van instrumentele modellen om internationale terugkeersamenwerking te verklaren (Leerkes e.a. 2022).

Conclusie en discussie

Om doeltreffend te zijn hebben wetten legitimatie nodig, en dat geldt ook voor migratiewetten. Politieke filosofen debatteren over wat rijkere landen inwoners van armere landen verschuldigd zijn (Blake 2001), maar ik probeer een meer empirisch, sociologisch standpunt in te nemen en me af te vragen waarom relevante actoren – staten, (potentiële) migranten, counselors, werkgevers – migratieregels en -procedures als (il)legitiem *beschouwen*. Hoewel internationale migratie in hoge mate onderhevig is aan overheidsregulering, is er nog verrassend weinig onderzoek naar die ervaren (il)legitimiteit, en hoe die vervolgens migratiepatronen beïnvloedt (zie ook Ryo 2013). Wel is duidelijk dat migratiewetten en hun handhaving door middel van met name detentie en uitzetting beperkte legitimiteit hebben in de ogen van zowel migranten als landen van herkomst en transit, en dat die percepties een deel van de problemen verklaren die overheden ervaren bij migratiehandhaving.

Dergelijke legitimiteitsproblemen ontstaan allicht deels doordat immigratiebeperkend beleid burgers van welvarende, veilige en vrije landen meer ten goede komt dan burgers van arme, onveilige en meer onvrije landen, en dat de laatstgenoemde burgers in principe niet kunnen meebeslissen over de migratiewetten waarmee de eerstgenoemde landen hen confronteren. Deze bijdrage laat zien dat daarmee echter niet is gezegd dat overheden in het geheel niet zouden kunnen vertrouwen op normatieve modellen. Mensen die de uitkomsten van toelatings- of terugkeerprocedures beter begrijpen en accepteren, en vinden dat ze eerlijk worden behandeld door betrouwbare functionarissen, lijken zich in sterkere mate aan migratieregels te houden. Ook zijn er aanwijzingen dat significant toegenomen mogelijkheden voor

3 Vermoedelijk vermindert die ervaren legitimiteit vervolgens met de verblijfsduur en mate van vestiging van de persoon in het land dat aanstuurt op uitzetting. Het zal vast lastiger zijn om medewerking te verkrijgen om veroordeelden uit te zetten die in Nederland zijn geboren, maar (nog) niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

legale mobiliteit en migratie de bereidheid van staten tot terugkeersamenwerking kunnen vergroten – en ik vermoed sterk dat dat niet alleen gebeurt omdat medewerking aan terugkeer dan meer in het eigenbelang van staten is. Effectief immigratiebeleid vergt dus niet alleen beleid dat de kosten en baten van actoren beïnvloedt; het vergt tevens beleid dat op een geloofwaardige manier een beroep kan doen op sociale normen over uitkomsten en procedures waar migranten en andere relevante actoren waarde aan hechten. Beide soorten beleid kunnen best naast elkaar bestaan, maar er kunnen ook onderlinge spanningen ontstaan, met name als opgelegde sancties als illegitiem worden gezien, bijvoorbeeld omdat ze disproportioneel worden gevonden, zoals (langdurige) vreemdelingendetentie. Die bevindingen sluiten bijvoorbeeld aan bij de criminologische theorie van Sherman (1993), die stelt dat sancties vooral ‘werken’ als zij als legitiem worden ervaren.

Het is onmogelijk en onwenselijk om alle herkomst- en transitlanden uitzicht te geven op EU-lidmaatschap. Maar we kunnen meer doen om de ervaren rechtvaardigheid van migratieregels in de ogen van migranten en herkomstlanden te bevorderen. Bijvoorbeeld door het uitbreiden van de mogelijkheden voor al dan niet tijdelijke arbeids- of studiemigratieprogramma's, die zendende landen, ontvangende landen én migranten ten goede kunnen komen. In dat opzicht is de huidige wens van de Europese Commissie om meer arbeidsmigranten uit Egypte, Marokko en Tunesië toe te laten misschien niet onverstandig. Het tot op zekere hoogte faciliteren van arbeidsmigratie vergroot ongetwijfeld de ervaren rechtvaardigheid van het Europese immigratiebeleid in niet-Europese ogen, ook gezien de huidige situatie, waarin Europese landen de deur proberen dicht te houden voor de meeste niet-Europese arbeidsmigranten, terwijl er tegelijkertijd op bepaalde arbeidsmarkten, bijvoorbeeld in de (land)bouw en persoonlijke dienstverlening (bijvoorbeeld schoonmaak), een aanzienlijke vraag bestaat naar dergelijke arbeidskrachten. En misschien zouden we zelfs – naar Amerikaans voorbeeld – verblijfsvergunningen kunnen verloten aan mensen die momenteel niet in aanmerking komen voor legale migratie naar Europa. Daarnaast vereist ‘terugkeer door legitimiteit’ de bereidheid van bestemmingslanden om toelatings- en terugkeerprocedures, en hoe die tot stand komen, systematisch te monitoren op ervaren rechtvaardigheid, en daarbij ook de perspectieven van migranten en landen van herkomst serieus te nemen.

Literatuur

Van Alphen 2013

B. van Alphen, T. Molleman, A. Leerkes & J. van den Hoek, *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*, Den Haag: Boom Lemma 2013.

Axelrod & Hamilton 1981

R. Axelrod & W.D. Hamilton, 'The evolution of cooperation', *Science*, (211) 1981, afl. 4489, p. 1390-1396.

Blake 2001

M. Blake, 'Distributive justice, state coercion, and autonomy', *Philosophy & Public Affairs* (30) 2001, afl. 3, p. 257-296.

Castillejo 2016

C. Castillejo, *The European Union Trust Fund for Africa: A glimpse of the future for EU development cooperation*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2016.

Cornelius 2001

W. Cornelius, 'Death at the border: Efficacy and unintended consequences of U.S. immigration control policy', *Population and Development Review* (27) 2001, afl. 4, p. 661-685.

Cornelius & Salehyan 2007

W. Cornelius & I. Salehyan 2007, 'Does border enforcement deter unauthorized immigration? The case of Mexican migration to the United States of America', *Regulation & Governance* 2007, afl. 1, p. 139-153.

Ellermann 2008

A. Ellermann, 'The limits of unilateral migration control: Deportation and interstate cooperation', *Government and Opposition* (32) 2008, p. 168-189.

Espenshade 1994

T. Espenshade, 'Does the threat of border apprehension deter undocumented US immigration?', *Population and Development Review* (20) 1994, p. 871-892.

Hough e.a. 2010

M. Hough, J. Jackson & B. Bradford, 'Procedural justice, trust and institutional legitimacy', *Policing: A Journal of Policy and Practice* 2010, afl. 4, p. 203-210.

Van Houte e.a. 2021

M. van Houte, A. Leerkes, A. Slipper & L. Breuls, 'Globalised citizenship and the perceived legitimacy of immigration control: Narratives and acts of resistance in immigration detention', *Migration Studies* 2021, doi.org/10.1093/migration/mnaa034.

Janmyr 2016

M. Janmyr, 'The effectiveness of Norway's readmission agreements with Iraq and Ethiopia', *International Migration* (54) 2016, afl. 4, p. 5-17.

Van Kalmthout e.a. 2004a

A.M. van Kalmthout, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen & M. Hadrouk, *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring. Deel 1*, Nijmegen: Wolf Legal Publishing 2004.

Van Kalmthout e.a. 2004b

A.M. van Kalmthout, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen & M. Hadrouk, *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring. Deel 2*, Nijmegen: Wolf Legal Publishing 2004.

Kipp e.a. 2020

D. Kipp, N. Knapp & A. Meier, "Negative Sanctions and the EU's External Migration Policy. 'Less for Less' Not Fit for Purpose", *SWP Comment* 34, June 2020.

Leerkes & Kox 2017

A. Leerkes & M. Kox, 'Pressured into a preference to leave? A study on the "specific" deterrent effects and perceived legitimacy of immigration detention', *Law & Society Review* (51) 2017, afl. 4, p. 895-929.

Leerkes e.a. 2012

A. Leerkes, G. Engbersen & J. van der Leun, 'Crime among irregular immigrants and the influence of internal border control', *Crime, Law and Social Change* (12) 2012, afl. 1, p. 15-38.

Leerkes e.a. 2013

A. Leerkes, J. Bachmeier & M. Leach, 'When the border is "everywhere": State-level variation in migration control and changing settlement patterns of the unauthorized immigrant population in the United States', *International Migration Review* (47) 2013, afl. 4, p. 910-943.

Leerkes e.a. 2014

A. Leerkes, E. Boersema, M. Galloway, R. van Os, R. & M. van Londen, *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*. Den Haag: WODC.

Leerkes e.a. 2022

A. Leerkes, M. Maliepaard & M. van der Meer, *From paper to practice? EU-wide and bilateral return frameworks between EU+ and non-EU+ countries and their effects on enforced return*, Den Haag: WODC 2022 (nog te verschijnen).

Massey e.a. 2002

D. Massey, J. Durand & N. Malone, *Beyond smoke and mirrors: Mexican immigration in an era of economic integration*, New York, NY: Russell Sage Foundation 2002.

Rodenburg e.a. 2005

G. Rodenburg, A. Weltevrede & G. Engbersen, *Samen werken aan terugkeer. Projectevaluatie 'Randstad Return Initiative, reducing the barriers of return through native language social workers in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht and The Hague'*, Rotterdam: RISBO 2005.

Ryo 2013

E. Ryo, 'Deciding to cross: Norms and economics of unauthorized migration', *American Sociological Review* (78) 2013, afl. 4, p. 574-603.

Schimmelfennig & Sedelmeier 2004

F. Schimmelfennig & U. Sedelmeier, 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European Public Policy* (11) 2004, afl. 4, p. 661-679.

Sherman 1993

L. Sherman, 'Defiance, deterrence, and irrelevance: A theory of the criminal sanction', *Journal of Research in Crime and Delinquency* (30) 1993, p. 445-473.

Tyler 1990

T. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven: Yale University Press 1990.

Zedner 2013

L. Zedner, 'Is the criminal law only for citizens? A problem at the borders of punishment', in: K. Aas & M. Bosworth (eds.), *The borders of punishment: Criminal justice, citizenship and social exclusion*, Oxford: Oxford University Press 2013.