

Tussen dwang en drang

Hoe terugkeercounselors de 'vrijwillige terugkeer' van ongedocumenteerde migranten realiseren

*Laura Cleton**

Zogenaamde 'vrijwillige' terugkeerprogramma's spelen al een aantal decennia een cruciale rol in het Europese terugkeerbeleid voor afgevozen asielzoekers en ongedocumenteerde migranten. In Nederland werden dergelijke programma's voor het eerst in 1991 in gebruik genomen, onder leiding van de centrale overheid en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Toentertijd stelden deze programma's zich primair ten doel om vluchtelingen na het einde van conflictsituaties weer terug naar hun land van nationaliteit te begeleiden, maar heden ten dage worden ze vooral ingezet als middel om personen zonder rechtmatig verblijf terug te laten keren. De overheid maakt hierbij veelal gebruik van IOM's *Assisted Voluntary Return and Reintegration* (AVRR)-programma en de expertise van kleinschalige, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die financiering vanuit de overheid en/of de Europese Unie ontvangen. Op papier stellen dergelijke terugkeerprogramma's zich ten doel om migranten die volgens hun juridisch statuut terug zouden moeten keren naar hun land van nationaliteit te assisteren door het bieden van counseling, financiële en materiële steun, alsook op maat gemaakte 're-integratie'-plannen. De praktijk van deze programma's is weerbarstiger: ongedocumenteerde migranten voelen zich vaak gedwongen deel te nemen vanwege de continue dreiging van uitzetting, het beperkte vooruitzicht op het

* L. Cleton MSc is postdoctoraal onderzoeker aan de United Nations University-MERIT en de Universiteit van Maastricht. In het proefschrift van de auteur (Universiteit Antwerpen) onderzoekt zij hoe de Belgische en Nederlandse overheden de uitzetting van kinderen zonder legaal verblijf legitimeren, met bijzondere aandacht voor *intersectional boundary work*. Haar huidige werk bekijkt de link tussen terugkeer en ontwikkeling, door kritisch te kijken naar de werking van gefaciliteerde, tijdelijke terugkeerprogramma's gericht op hoogopgeleide leden van de Nigeriaanse, Somalische en Irakese diaspora. Haar onderzoeksinteressen behelzen migratiemanagement, migratiebeleid, gedwongen en vrijwillige terugkeer, feministische migratiestudies en familiemigratie. Meer informatie is te vinden op: www.merit.unu.edu/about-us/profile/?staff_id=4545&stage=.

verkrijgen van legaal verblijf en het ontbreken van (sociale) voorzieningen als gevolg van doelbewust uitsluitingsbeleid in veel Europese landen (Dünnwald 2013; Kox e.a. 2020). Onderzoekers trekken de 'vrijwilligheid' van dergelijke 'assistentie' dan ook reeds vele jaren in twijfel en spreken in plaats van 'vrijwillige terugkeer' over *soft deportations* (Kalir 2017; Leerkes e.a. 2017). Crane en Lawson (2020) stellen dat vrijwillige terugkeerprogramma's weliswaar vaak vanuit humanitaire overwegingen werken, maar zich in de praktijk vaak conformeren aan het overkoepelende, strikte, migratieregime (zie ook Kalir & Wissink 2016). Overheden zetten in op vrijwillige terugkeer als 'humaan alternatief' voor gedwongen uitzetting. Ze doen dat naar eigen zeggen voor iedereen die een afwijzing op zijn of haar asielverzoek krijgt, of aangehouden wordt in 'irregulariteit' (Cleton & Chauvin 2020), maar vrijwillige terugkeer is vaak ook hun enige optie zodra de kans op gedwongen terugkeer gering is.

In deze bijdrage bekijk ik de dagelijkse werkpraktijk van medewerkers van dergelijke terugkeerprogramma's in Nederland. Hieronder schaar ik het werk van regievoerders van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), alsook terugkeerbegeleiders werkzaam bij verschillende (i)ngo's. Hoewel het niet mijn primaire doel is om de 'vrijwilligheid' van dergelijke praktijken aan de kaak te stellen – dit hebben velen voor mij al gedaan (Webber 2011; Kalir 2017; Leerkes e.a. 2017; Vandevordt 2017) –, analyseert dit artikel 'vrijwillige terugkeer' wel vanuit soortgelijke, kritische optiek. Ik besteed in het bijzonder aandacht aan een fundamentele paradox binnen deze programma's: in tegenstelling tot uitzetting is vrijwillige terugkeer altijd afhankelijk van instemming en medewerking van de ongedocumenteerde migrant in kwestie. Uit eerder onderzoek weten we dat ongedocumenteerden vaak een fundamenteel andere kijk hebben op hun terugkeer dan de Nederlandse overheid (Brouwer 2018; Kuschminder & Dubow 2022). Dit maakt dat overheden dergelijke programma's niet zonder meer in kunnen zetten als middel om migratie te controleren. Dit artikel bekijkt dan ook hoe terugkeercounselors omgaan met deze tegengestelde belangen in hun dagelijkse werkpraktijk, in het bijzonder tijdens zogenaamde counsellingsessies met ongedocumenteerde migranten, en hoe ze vrijwillige terugkeer bespreekbaar maken en trachten te realiseren. Op basis van langdurig onderzoek in Nederland, aangevuld met inzichten uit België

en Oostenrijk,¹ beargumenteer ik dat terugkeercounselors in hun dagelijkse werkpraktijk in feite continu bezig zijn om de ‘aspiraties’ van ongedocumenteerde migranten te ‘managen’. Carling (2014) omschrijft aspiraties als belangen, wensen en toekomstplannen die mensen kunnen hebben. Wanneer iemand de wens heeft om te migreren, kan dit zijn omdat er intrinsieke waarde toegekend wordt aan migratie of omdat het als instrument dient om een ander (levens)doel te bereiken – denk aan betere scholing voor kinderen, het verwerven van kapitaal of het zoeken van een veilig onderkomen. Mijn onderzoek laat zien dat terugkeercounselors in meer of mindere mate inspelen op deze instrumentele waarde van migratie in hun counselingspraktijken, om daarmee vrijwillige terugkeer te bewerkstelligen. Afhankelijk van de doelen van het terugkeerprogramma, de ideologische afstand van de organisatie tot het restrictieve overheidsbeleid en de werkwijze van individuele counselors krijgt zulk ‘aspiratiemanagement’ (Carling & Collins 2018) vorm op drie verschillende manieren (Cleton & Schweitzer 2021). Terugkeercounselors kunnen (1) bestaande aspiraties identificeren en ze faciliteren, (2) medewerking aan terugkeer garanderen zonder aspiraties te realiseren, en/of (3) zelf actief aspiraties teweegbrengen.

In onderstaande paragrafen zet ik allereerst kort uiteen waarom de Nederlandse overheid inzet op ‘vrijwillig vertrek’: niet alleen omdat gedwongen terugkeer niet altijd mogelijk blijkt, maar ook omdat liberale staten in theorie het gebruik van dwang zo veel mogelijk willen inperken. Daarna bespreek ik de drie bovengenoemde vormen van ‘aspiratiemanagement’ en laat ik zien dat counselors deze strategieën toepassen om in meer of mindere mate de huidige wet- en regelgeving ‘in lijn te brengen’ met de aspiraties van migranten zelf, zodat terugkeer idealiter een inherente voorwaarde wordt om deze te verwezenlijken. Hoewel dit onderzoek niet kan aantonen hoe effectief deze drie strategieën daadwerkelijk zijn, geven interviews met de bevroegde counselors aanleiding om te veronderstellen dat praten over en werken richting vrijwillige terugkeer vergemakkelijkt worden zodra terug-

1 Deze bijdrage bouwt voort op een publicatie in *Journal of Ethnic and Migration Studies* uit 2021 in samenwerking met dr. Reinhard Schweitzer (CIDOB, the Barcelona Centre for International Affairs). Het onderzoek in Oostenrijk werd gedaan door dr. Schweitzer (2018-2020). Onderzoek uit Nederland en België als onderdeel van mijn masterscriptie-onderzoek (2016-2017) en dissertatie (2018-2022) is gepubliceerd in verschillende wetenschappelijke tijdschriften (zie de literatuur). In deze artikelen is meer informatie te vinden rondom de gebruikte onderzoeksmethoden, de onderzoeksofzet en data-analyse.

keer instrumentele waarde heeft voor de bredere (levens)aspiraties van ongedocumenteerden. Het onderzoek laat bovendien zien dat terugkeercounselors veel ruimte hebben om counseling in te richten op de manier die past bij hun werkwijze en de ideologische overwegingen van hun organisatie. Deze ruimte stelt hen in staat om een noodzakelijke, mediërende functie in te nemen tussen de aspiraties van migranten enerzijds en het belang van de overheid anderzijds. Echter, de verstreckende *agency* van terugkeercounselors die dit artikel blootlegt, roept ook vragen op rondom de rechtsstatelijkheid en ethische juistheid van aspiratiemanagement.

Vrijwillige terugkeer: noodzaak en wens

In zowel het Europees als Nederlands terugkeerbeleid wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘vrijwillige’, geassisteerde of zelfstandige terugkeer en gedwongen terugkeer. Op papier heeft het eerste in vrijwel alle gevallen officieel de voorkeur boven het laatste.² Onderzoek in de afgelopen twee decennia laat zien dat vrijwillige terugkeer zowel noodzaak voor als wens van overheden is. Enerzijds zijn er veel praktische redenen waarom overheden gebruik *moeten* maken van vrijwillige terugkeerprogramma’s en counseling, maar anderzijds bestaan er ook ideologische redenen waarom *ze* er gebruik van *willen* maken. Praktische verklaringen zijn allereerst te vinden in de kosten die uitzetting met zich meebrengt, zowel financieel als menselijk van aard. Gedwongen uitzetting, zeker in combinatie met verblijf in vreemdelingendetentie, is een stuk duurder dan deelname aan een vrijwillig terugkeerprogramma met re-integratiesteun (Collyer 2012). Belangrijker nog is dat gedwongen terugkeer vaak veel menselijk leed en trauma met zich meebrengt (zie o.a. Khosravi 2018), hetgeen volgens overheden verminderd kan worden door deelname aan vrijwillige terugkeer (hoewel wetenschappelijk onderzoek dit tegenspreekt, zie Lietaert 2016; Khosravi 2018; Serra-Mingot & Rudolf 2022). Ten tweede zijn er veel factoren die ervoor kunnen zorgen dat gedwongen terugkeer simpelweg geen doorgang kan vinden. De meest besproken factor

2 Slechts in enkele gevallen, vaak als er sprake is van een strafblad, kan een vertrektermijn van nul dagen worden opgelegd. In dit geval komen migranten niet in aanmerking voor geassisteerde terugkeerprogramma’s en kunnen ze direct in detentie geplaatst worden om gedwongen terugkeer te bewerkstelligen. Zie Vreemdelingencirculaire (2000), A3, lid 3.

is zonder twijfel de relatie met 'landen van herkomst': zonder akkoord van de autoriteiten van het desbetreffende terugkeerland is een gedwongen overdracht niet mogelijk. Zeker als de ongedocumenteerde migrant daadwerkelijk geen papieren meer heeft die zijn of haar nationaliteit kunnen aantonen, moeten overheden een vervangend reisdocument – een laissez-passer – aanvragen bij de ambassade. Onderzoek heeft aangetoond dat 'landen van herkomst' soms terughoudend zijn in het verstrekken van dergelijke laissez-passers of in het meewerken aan terugkeer in zijn geheel. Dit komt voort uit fundamenteel verschillende belangen tussen de betrokken partijen: meewerken aan uitzetting kan conflict veroorzaken met de diaspora (Adam e.a. 2020), een verlies van *remittances* (geld dat migranten terugsturen naar hun land van nationaliteit) teweegbrengen en potentiële moeilijkheden veroorzaken als onderdanen voor lange tijd in het buitenland zijn geweest (Ellermann 2008). EU-lidstaten proberen via het sluiten van zogenaamde terug- en overnameovereenkomsten gedwongen uitzettingen wel te bespoedigen, maar zijn daar lang niet altijd succesvol in (Kruse & Trauner 2008). Daarnaast worden er ook allerlei voorwaarden gesteld voor gedwongen uitzettingen op basis van (internationale) jurisprudentie en recht. Een migrant moet altijd 'juridisch uitzetbaar' zijn: er moeten geen procedures meer lopen die in het land van verblijf afgewacht mogen worden. In een aantal gevallen komen hier additionele voorwaarden bij. Zo is het voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen bijvoorbeeld noodzakelijk dat 'adequate verzorging en opvang' geregeld is op het moment van hun uitzetting. Mijn eigen onderzoek in Nederland en België laat zien dat dit niet altijd evident is en sterk beïnvloed wordt door normatieve ideeën rondom 'goed ouderschap' en de plaats van kinderen binnen de samenleving (Cleton 2022a). Voor ongedocumenteerde migranten met ernstige gezondheidsproblematiek moeten eveneens afspraken worden gemaakt met ziekenhuizen, zodat hun behandeling na uitzetting kan doorgaan. Uitzetting is namelijk wettelijk niet toegestaan als verminderde zorg kan resulteren in onherroepelijk medisch lijden. Door ervoor te zorgen dat migranten 'vrijwillig' terugkeren naar hun land van nationaliteit kunnen overheden bovengenoemde problemen omzeilen: veel van deze praktische, diplomatieke en juridische belemmeringen zijn in dit geval immers niet meer aan de orde. Hiernaast zijn er ook ideologische redenen waarom overheden vrijwillige terugkeer verkiezen boven uitzetting. De eerste vindt zijn oor-

sprong in de liberale aard van staten zoals Nederland. Mau (2010) legt uit dat liberale staten het best begrepen kunnen worden als staten die onder andere georganiseerd zijn rond liberale waarden, vrijheden en rechten voor individuen en collectieven, alsook het hebben van een rechtsstaat om deze te kunnen waarborgen. Liberale waarden zoals menselijke waardigheid, individuele vrijheid en proportionaliteit kunnen allemaal in het gedrang komen zodra gedwongen terugkeer, en daarmee dwang en geweld, aan de orde is (Ellermann 2009). Dit impliceert dus dat liberale staten ervoor moeten zorgen dat het gebruik van overheidsgeweld als strategie van eerste keuze zo veel mogelijk binnen de perken blijft (Gibney 2013). Samen met Sébastien Chauvin (Cleton & Chauvin 2020) heb ik dan ook beargumenteerd dat vrijwillige terugkeerprogramma's een middel zijn voor overheden om de moeilijkheden die uitzetting vormt voor de liberale staat als het ware te omzeilen: terugkeer is immers 'vrijwillig' gekozen door het individu in kwestie. De inherente dwang die gepaard gaat met het controleren van internationale mobiliteit wordt op deze manier 'verborgen' onder het mom van liberale waarden als individuele keuzevrijheid. Zeker in het licht van het toenemende geweld aan de buitengrenzen van Europa (Isakjee e.a. 2020) kunnen we dus in twijfel trekken hoe liberaal Europese staten anno 2022 zijn en voor *wie* deze liberale waarden hooggehouden moeten worden. Hieraan verbonden brengt gedwongen terugkeer, ten tweede, allerhande legitimiteitsvragen met zich mee over het terugkeerbeleid als geheel. Deze vloeien onder andere voort uit potentiële mensenrechtenschendingen in het terugkeerproces, die de afgelopen jaren steeds vaker gedocumenteerd worden (Dünnwald 2013), alsook het onbegrip vanuit de samenleving over het gebruik van gedwongen terugkeer. Dit is in het bijzonder aan de hand zodra individuen of gezinnen die sterk geworteld zijn in hun omgeving teruggestuurd worden naar een voor hen onbekend land (Anderson e.a. 2011; zie ook Cleton 2022b).

Nu we weten dat overheden verschillende redenen hebben om vrijwillige terugkeer in principe te verkiezen boven gedwongen terugkeer,³ is de logische vervolgvraag hoe ze die terugkeer trachten te realiseren.

3 Dit sluit natuurlijk niet uit dat ze gedwongen terugkeer wel degelijk toepassen, ook als vrijwillige terugkeer wel mogelijk is. In mijn veldwerk zag ik bijvoorbeeld dat dit het geval was zodra DT&V-counselors het gevoel kregen dat migranten vrijwillige terugkeer aangrepen om hun vertrek vanuit Nederland uit te stellen (zie Cleton 2022b). Zie voor actuele cijfers rondom vrijwillige en gedwongen terugkeer in Nederland www.dienstterugkeer.envertrek.nl/over-dtv/cijfers.

Zoals in de introductie aangestipt, zijn veel migranten zonder papieren vaak niet direct geneigd om mee te werken aan hun eigen terugkeer. Onderzoek laat zien dat de beslissing om terug te keren complex en van veel verschillende factoren afhankelijk is, onder andere de situatie in hun land van herkomst, het kunnen vinden van werk bij terugkeer, hun (familiale) netwerk en het niet langer willen leven als ongedocumenteerde migrant (Koser & Kuschminder 2015; Lietaert 2016; Brouwer 2018). Interessant is ook dat verschillende studies laten zien dat interventies van de overheid, zoals het bieden van re-integratie-steun (Koser & Kuschminder 2015; Lietaert 2016), opsluiting in detentie (Leerkes & Kox 2017) en het uitsluiten van sociale voorzieningen (Kuschminder & Dubow 2022), in de praktijk lang niet altijd een incentive vormen om daadwerkelijk in te stemmen met terugkeer. In de volgende paragraaf bekijk ik de rol van terugkeercounselors in dit proces: op welke manier trachten zij met ongedocumenteerde migranten in gesprek te gaan over terugkeer, en wat is de rol van de aspiraties van ongedocumenteerden zelf in dit proces?

Drie vormen van aspiratiemanagement

In deze paragraaf beargumenteer ik dat counselors een belangrijke, mediërende rol kunnen spelen tussen het restrictieve overheidsbeleid enerzijds en de belangen, wensen en plannen van migranten anderzijds. Ik kom tot deze conclusie op basis van gesprekken met meer dan zeventig terugkeercounselors van de DT&V, IOM en verschillende ngo's tussen 2016-2022 in Nederland, alsook observaties van de terugkeergesprekken die zij houden met ongedocumenteerde migranten. Aangevuld met inzichten uit soortgelijk onderzoek in België en Oostenrijk stel ik dat hun relatief open en ambigue mandaat maakt dat ze de gelegenheid hebben om met ongedocumenteerde migranten in gesprek te gaan over hun persoonlijke situatie en wensen voor de toekomst. Afhankelijk van het officiële mandaat van hun organisatie en de (financiële) relatie tot de overheid proberen counselors deze wensen te vereenzelvigen met terugkeer, zodat terugkeer als inherente voorwaarde gezien wordt om deze te verwezenlijken. Op basis van een inductieve analyse van de interviews en geobserveerde gesprekken heb ik drie manieren geïdentificeerd waarop counselors proberen te

balanceren tussen de aspiraties van migranten enerzijds en het terugkeerbeleid anderzijds. Hieronder licht ik deze uitgebreider toe. Allereerst zijn er terugkeercounselors die stellen dat hun werk primair bestaat uit het adviseren en faciliteren van ongedocumenteerde migranten met een reeds bestaande terugkeerwens. Dergelijke counselors zijn met name werkzaam bij ngo's met relatief veel institutionele afstand tot de overheid, maar deze praktijk is ook te vinden bij de DT&V. Ze hebben als voornaamste doelstelling om informatie te verschaffen over de modaliteiten van het terugkeerprogramma en de mogelijke implicaties van terugkeer te bespreken. Medewerkers die deze vorm van counseling toepassen, gaan met mensen in gesprek die op eigen initiatief naar hen toe komen met een vraag over terugkeer of re-integratieondersteuning. Ze geven vervolgens de gewenste informatie en faciliteren terugkeer. Tijdens mijn veldwerk in 2017 observeerde ik hoe een Irakese familie de DT&V-regievoerder met wie ik een dag meeliep, benaderde op de gezinslocatie in het noorden van Nederland, waar zij al enige tijd verbleven. Hoewel het gezin destijds niet kon worden uitgezet, was ernstige ziekte van een familielid de reden dat de vader van het gezin per direct terug wilde keren naar Irak. Hoewel regievoerders niet toornen aan de redenen die ten grondslag kunnen liggen aan beslissingen van migranten om terug te keren, gaan counselors van IOM en ngo's in bepaalde gevallen wel dieper in op deze redenen. Ze doen dit niet om iemand van gedachte te doen veranderen, maar wel om zeker te zijn dat de terugkeerbepaling weloverwogen is. Dit is bijvoorbeeld het geval indien migranten terug willen keren naar landen die als onveilig worden beschouwd, zoals Syrië of Afghanistan, maar ook als ingeschat wordt dat de persoon in kwestie deze beslissing misschien niet geheel zelfstandig kan maken. Dit sentiment kwam ik veelvuldig tegen tijdens mijn onderzoek in België in 2020, toen ik met terugkeercounselors gespecialiseerd in de terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen sprak. Een counselor vertelde:

'We bespreken altijd de motivatie van de minderjarige tijdens counseling, omdat minderjarigen moeten begrijpen dat ze potentieel veel opgeven zodra ze teruggaan. Ze realiseren zich soms niet dat ouders bijvoorbeeld veel investeringen hebben gedaan om ze hier te krijgen. Ze staan er ook niet altijd bij stil dat een besluit tot terugkeer moeilijk, maar wel permanent

is. Mochten ze weer terug willen komen na hun terugkeer, moeten ze nieuwe gronden voor asiel presenteren.'

Terwijl deze eerstgenoemde vorm van counseling dus bestaande aspiraties – al dan niet na bevraging – tracht te identificeren en realiseren, is een tweede vorm slechts gefocust op het verkrijgen van medewerking aan terugkeer, vaak indien gedwongen terugkeer een zeer reëel vooruitzicht is. Deze vorm van counseling wordt in de praktijk vooral gebruikt door DT&V-regievoerders, maar in sommige gevallen ook door ngo's die sterk door hen gefinancierd worden. Hierin is weinig oog voor de voorkeuren of wensen van migranten zelf: counselors zijn vooral bezig met het overdragen van informatie over de Vreemdelingenwet 2000, de terugkeerprocedure en de juridische gevolgen van het niet verlenen van medewerking aan vrijwillige terugkeer. Ze geven daarbij vooral informatie die migranten ervan moet overtuigen dat het terugkeerbesluit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op legitieme wijze tot stand is gekomen, en vrijwillige terugkeer de enig mogelijke vervolgstap is indien ze gedwongen vertrek willen vermijden. De volgende notities van een vertrekgesprek tussen een DT&V-regievoerder en een gedetineerde migrant uit India laten dit goed zien.

'De Indiase man vertelt de regievoerder uitgebreid over zijn depressie, angsten en zijn gevoel zichzelf kwijt te raken in detentie. De regievoerder hoort dit kortstondig aan en knikt, maar onderbreekt de man na enkele minuten en vertelt hem dat hij dit niet hoeft te horen, omdat het niet relevant voor hem is. Het enige wat wel relevant is, is dat de Indiase man eerder heeft verteld dat hij niet mee wil werken aan terugkeer, terwijl hij wel een juridische verplichting heeft om Nederland te verlaten.'

In het vervolg van dit vertrekgesprek legt de regievoerder uit hoe het verdere verloop van het terugkeerproces eruit gaat zien en wat de mogelijke gevolgen zijn als de man niet meewerkt aan zelfstandig vertrek. Hoewel hij niet langer stilstaat bij de ervaren problematiek van deze man in detentie alsook voor zijn vertrek naar Nederland, heeft hij wel uitgebreid aandacht voor de afwijzing van zijn asielerzoek. Hij legt hierbij de nadruk op de procedurele kant van de asielerprocedure om de legitimiteit van het terugkeerbesluit te verhogen. Uit eerder onderzoek weten we dat het besluit van gedetineerde migranten om terug te keren vaak sterk afhankelijk is van zowel het verloop van hun

persoonlijke migratietraject alsook de gepercipieerde legitimiteit van het verloop van de asielprocedure (Leerkes & Kox 2017). Als dit laatste ontbreekt en migranten dus vinden dat ze onterecht gedetineerd zijn of hun asielverzoek ten onrechte is afgewezen, zullen ze minder snel geneigd zijn om in te stemmen met terugkeer (zie ook Leerkes e.a. 2017). In de praktijk werd deze vorm van counseling vooral toegepast indien er een zeer reële kans was op gedwongen uitzetting. In het specifieke geval hierboven was de regievoerder inderdaad gelijktijdig bezig om een laissez-passer te verkrijgen, omdat gedwongen uitzetting naar India mogelijk was. Dit maakt dat de regievoerder zich minder bezig hoeft te houden met de individuele aspiraties van deze migrant, maar wel zijn medewerking aan terugkeer poogt te bewerkstelligen om het vertrekproces te versoepelen. Mocht deze Indiase man uiteindelijk instemmen met vertrek vanuit detentie, dan zal zijn terugkeer te boek komen te staan als 'vrijwillig', terwijl we hier natuurlijk veilig kunnen stellen dat hij vooral geforceerd werd te kiezen uit twee kwaden (zie ook Cleton & Chauvin 2020). In mindere mate kunnen terugkeercounselors bij ngo's deze vorm van aspiratiemanagement toepassen om ongedocumenteerden bewust te maken van het reële risico dat ze lopen om uitgezet te worden, bijvoorbeeld omdat ze onderhevig zijn aan een meldplicht of verblijven op een gezinslocatie. Omdat er in sommige gevallen geen tijd meer is om uitgebreid toekomstplannen te bediscussieren, stellen sommige counselors dat het dan wellicht beter is om in te stemmen dan gedwongen uitgezet te worden.

De derde en laatste vorm van terugkeercounseling komt bij alle organisaties voor en tracht de aspiraties van migranten te verwezenlijken op een manier waarbij ook de overheid haar restrictieve terugkeerbeleid uit kan voeren. Verschillend van de eerste vorm van terugkeercounseling worden aspiraties in deze strategie op een actieve manier tot stand gebracht in de gesprekken tussen de counselor en de ongedocumenteerde migrant. Terugkeercounselors stellen zich op als een 'coach', die de migrant 'helpt' met het maken van de beste beslissing voor zijn of haar toekomst, en moedigt ze aan om verschillende opties te verkennen. Welke opties counselors presenteren en hoe ze dat doen, ligt voor een groot deel in hun handen en hangt sterk samen met de rol van hun organisatie binnen het bredere terugkeerlandschap. Verschillende counselors, onder wie veel DT&V-regievoerders, bespreken weliswaar verschillende opties – zoals legaal verblijf, een verder leven in de illegaliteit, terugkeer of doorreizen naar een derde

land –, maar proberen migranten er tegelijkertijd van te overtuigen dat terugkeer ‘de beste optie’ is die ze hebben. Ze refereren daarbij bijvoorbeeld aan het beperkte perspectief dat zijzelf en hun kinderen op lange termijn hebben in Nederland (rondom educatie, werk en huisvesting) en maken plannen voor de toekomst in hun land van herkomst. Om deze plannen concreet vorm te geven maken counselors vaak gebruik van de beschikbare re-integratiegelden, om deze migranten in staat te stellen een eigen bedrijf op te zetten, een vervolgopleiding te starten of te investeren in een nieuwe woonruimte. Hoewel de bedragen voor terugkeerondersteuning vastomlijnd zijn, bleek het in de praktijk vaak mogelijk voor counselors om met toestemming van een leidinggevende additionele financiering en ondersteuning te verkrijgen. In specifieke gevallen wordt terugkeer ook gepresenteerd als voorwaarde om langetermijnplannen te kunnen realiseren, zoals legaal verblijf in Nederland bij een partner. Omdat het hiervoor noodzakelijk is dat een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aangevraagd wordt bij de ambassade in het land van herkomst, is terugkeer dus een inherente voorwaarde. Terugkeercounselors werkzaam bij ngo’s zijn vaak meer geneigd om verblijf zonder papieren in Nederland ook als reële toekomstoptie te presenteren. Dit kan namelijk ook bredere levensaspiraties verwezenlijken, zoals het kunnen bieden van goede scholing voor kinderen onder de 18. Een terugkeercounselor werkzaam bij een ngo in Nederland vertelde dat ze in zulke situaties een ‘realistische kijk’ wil geven op het leven in de illegaliteit, zonder het per se te ontmoedigen.

‘Ik denk dat we altijd eerlijke informatie moeten geven over de kansen op legaal verblijf in Nederland, en de mogelijkheden om te kunnen overleven zonder. Ik zal in ieder geval altijd uitleggen wat hun rechten zijn, dus het recht op medische zorg bijvoorbeeld, maar ze ook vertellen dat ze niet moeten verwachten dat de Nederlandse overheid of liefdadigheidsorganisaties ze voor altijd gaan ondersteunen. Dus we dringen er echt op aan dat ze een plan moeten maken voor zichzelf als ze hier willen verblijven zonder papieren.’

Discussie en conclusie

Dit artikel stelde zich ten doel uiteen te zetten hoe counselors werkzaam in het brede terugkeerlandschap omgaan met de aspiraties – belangen, wensen en toekomstplannen – van ongedocumenteerden. Het lichtte allereerst kort de redenen toe waarom overheden gebruik maken van vrijwillige terugkeerprogramma's: vanwege praktische obstakels voor gedwongen uitzetting, maar ook vanuit ideologische overtuigingen die diepgeworteld zijn in de organisatie van liberale staten. Echter, omdat vrijwillige terugkeer altijd afhankelijk is van medewerking van de migrant zelf, en hij of zij in veel gevallen hier niet direct toe geneigd zal zijn, besprak ik in het tweede deel vervolgens hoe counselors terugkeer bespreekbaar maken en welke rol de aspiraties van migranten zelf hierin spelen. Op basis van mijn onderzoek met regievoerders en terugkeercounselors heb ik laten zien dat hun relatief open mandaat hun veel bewegingsvrijheid geeft om in te spelen op de individuele situatie van ongedocumenteerden. Ik identificeer drie verschillende manieren waarop counselors in de praktijk omgaan met de wensen en toekomstdromen van ongedocumenteerden: counselors kunnen (1) reeds bestaande aspiraties faciliteren, (2) slechts medewerking aan terugkeer bewerkstelligen, en/of (3) zelf actief aspiraties teweegbrengen. Zonder de grenzen van hun professionele mandaat te overschrijden hebben counselors werkzaam bij zowel de DT&V als (i)ngo's dus veel ruimte om per situatie te bepalen hoeveel actie ze willen ondernemen om de aspiraties van migranten 'in lijn te brengen' met terugkeer. Verschillen in hoe counselors deze keuzes maken, zijn deels te herleiden tot het mandaat van hun organisatie en de financiering van het desbetreffende terugkeerprogramma. Ondanks deze verschillen nemen ze allemaal doelbewust een positie 'tussen' de belangen van de overheid enerzijds en de individuele situatie van migranten anderzijds in, waarmee ze dus de balans tussen de *agency* van ongedocumenteerden en de machtspositie van de overheid kunnen verschuiven.

Deze tussenpositie wordt door veel counselors zelf gezien als noodzakelijk kenmerk van hun dagdagelijkse werkzaamheden. Uit de interviews blijkt dat velen van hen ervan overtuigd zijn dat hun werk een stuk makkelijker wordt zodra ze de mogelijkheid hebben om tegemoet te komen aan de toekomstdromen en wensen van ongedocumenteerden – ongeacht of deze aspiraties al bestaan of mede gerealiseerd zijn

door de counselors. Aan de andere kant roept de discretionaire beoordelingsvrijheid die counselors hebben, aangetoond door de sterk uiteenlopende strategieën besproken in dit artikel, ook vragen op over de rechtsstatelijkheid en ethiek van dit werk. Het selectief invullen van het relatief open mandaat van terugkeercounseling kan resulteren in potentieel ongelijke uitkomsten voor migranten. Denk bijvoorbeeld in de eerste plaats aan onderlinge verschillen in verkregen re-integratiepremie's, de tijd die gegeven wordt om vrijwillige terugkeer voor te bereiden, en de concretisering van plannen en afspraken na terugkeer. Ook de wijze waarop irregulier verblijf als reële toekomstoptie gepresenteerd werd, varieerde sterk binnen en tussen organisaties in het bredere terugkeerlandschap. Hoewel het zeer de vraag is of migranten dergelijk advies niet überhaupt in de wind slaan (zie Kox & Staring 2020), maakt dit onderzoek duidelijk dat er grote verschillen zitten in de omgang met aspiraties – zowel tussen organisaties met een ander mandaat alsook tussen counselors van dezelfde organisatie onderling. Bovendien moeten we vraagtekens zetten bij de ethiek van dergelijk aspiratiemanagement. Zeker indien je als organisatie stelt alleen mee te werken aan 'vrijwillig vertrek', is het noodzaak zorgvuldig stil te staan bij manier waarop het praten over toekomst en terugkeer deze vrijwilligheid beïnvloedt of zelfs tot stand kan brengen. Op deze manier kan vrijwillige terugkeer een vorm van *liberal violence* (Isakjee e.a. 2020) worden, waarin de inherente dwang van het terugkeerbeleid gemaskeerd en vereenzelvigd wordt met de liberale aard van de Nederlandse Staat. Dit roept mijns inziens belangrijke vragen op voor met name ngo's die gefinancierd worden door de overheid, opereren binnen haar restrictieve terugkeerbeleid (zie Kalir & Wissink 2016), maar desondanks onder voorwaarden meewerken aan het vormgeven van terugkeer: zij kunnen ongevraagd deelgenoot en verantwoordelijk worden voor het tot stand komen van zulk liberaal geweld.

Literatuur

Adam e.a. 2020

I. Adam, F. Trauner, L. Jegen & C. Roos, 'West African interests in (EU) migration policy. Balancing domestic priorities with external incentives', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (46) 2020, afl. 15, p. 3101-3118.

Anderson e.a. 2011

B. Anderson, M.J. Gibney & E. Paoletti, 'Citizenship, deportation and the boundaries of belonging', *Citizenship Studies* (15) 2011, afl. 5, p. 547-563.

Brouwer 2018

J. Brouwer, *Family matters: A study into the factors hampering voluntary return of migrants residing at family locations*, Genève: International Organization for Migration 2018.

Carling 2014

J. Carling, 'The role of aspirations in migration' (paper gepresenteerd op het congres *Determinants of International Migration* van het International Migration Institute), University of Oxford 2014.

Carling & Collins 2018

J. Carling & F. Collins, 'Aspiration, desire and drivers of migration', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (44) 2018, afl. 6, p. 909-926.

Cleton 2022a

L. Cleton, 'Assessing adequate homes and proper parenthood: How gendered and racialized family norms legitimize the deportation of unaccompanied minors in Belgium and the Netherlands', *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 2022, doi: 10.1093/sp/jxac001.

Cleton 2022b

L. Cleton, *Deporting children. Policy framing, legitimation and intersectional boundary work* (diss. Antwerpen), 2022.

Cleton & Chauvin 2020

L. Cleton & S. Chauvin, 'Performing freedom in the Dutch deportation regime: Bureaucratic persuasion and the enforcement of "voluntary return"', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (46) 2020, afl. 1, p. 297-313.

Cleton & Schweitzer 2021

L. Cleton & R. Schweitzer, "'Our aim is to assist migrants in making a well-informed decision". How return counsellors in Austria and the Netherlands manage the aspirations of unwanted non-citizens', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (47) 2021, afl. 17, p. 3846-3863.

Collyer 2012

M. Collyer, 'Deportation and the micropolitics of exclusion: The rise of removals from the UK to Sri Lanka', *Geopolitics* (17) 2012, afl. 1, p. 276-292.

Crane & Lawson 2020

A. Crane & V. Lawson, 'Humanitarianism as conflicted care: Managing migrant assistance in EU Assisted Voluntary Return policies', *Political Geography* 2020, doi: 10.1016/j.polgeo.2020.102152.

Dünnwald 2013

S. Dünnwald, 'Voluntary return', in: M. Geiger & A. Pécout (red.), *Disciplining the transnational mobility of people*, Londen: Palgrave Macmillan 2013, p. 228-249.

Ellermann 2008

A. Ellermann, 'The limits of unilateral migration control: Deportation and inter-state cooperation', *Government and Opposition* (43) 2008, afl. 2, p. 168-189.

Ellermann 2009

A. Ellermann, *States against migrants: Deportation in Germany and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.

Gibney 2013

M.J. Gibney, 'Is deportation a form of forced migration?', *Refugee Survey Quarterly* (32) 2013, afl. 2, p. 116-129.

Isakjee e.a. 2020

A. Isakjee, T. Davies, J. Obradovic-Wochnik & K. Augustová, 'Liberal violence and the racial borders of the European Union', *Antipode* (52) 2020, afl. 6, p. 1751-1773.

Kalir 2017

B. Kalir, 'Between "voluntary" return programs and soft deportation: Sending vulnerable migrants in Spain back "home"', in: Z. Vathi & R. King (red.), *Return migration and psychosocial wellbeing: Discourses, policy-making and outcomes for migrants and their families*, Abingdon: Routledge 2017, p. 56-71.

Kalir & Wissink 2016

B. Kalir & L. Wissink, 'The deportation continuum: Convergences between state agents and NGO workers in the Dutch deportation field', *Citizenship Studies* (20) 2016, afl. 1, p. 34-49.

Khosravi 2018

S. Khosravi (red.), *After deportation. Ethnographic perspectives*, Cham: Springer 2018.

Koser & Kuschminder 2015

K. Koser & K. Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, Genève: IOM Publications 2015.

Kox & Staring 2020

M. Kox & R. Staring, "If you don't have documents or a legal procedure, you are out!" Making humanitarian organizations partner in migration control', *European Journal of Criminology* 2020, doi: 10.1177/1477370820932079.

Kox e.a. 2020

M. Kox, M. Boone & R. Staring, 'The pains of being unauthorized in the Netherlands', *Punishment & Society* (22) 2020, afl. 4, p. 534-552.

Kruse & Trauner 2008

I. Kruse & F. Trauner, 'EC visa facilitation and readmission agreements: A new standard EU foreign policy tool?', *European Journal of Migration and Law* (10) 2008, afl. 4, p. 411-438.

Kuschminder & Dubow 2022

K. Kuschminder & T. Dubow, 'Moral exclusion, dehumanization, and continued resistance to return: Experiences of refused Afghan asylum seekers in the Netherlands', *Geopolitics* 2022, doi: 10.1080/14650045.2022.2055462.

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. 2017

A. Leerkes, R. van Os & E. Boersema, 'What drives "soft deportation"? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands', *Population, Space and Place* (23) 2017, afl. 8, p. 2059-2070.

Lietaert 2016

I. Lietaert, *Perspectives on return migration: A multi-sited, longitudinal study on the return processes of Armenian and Georgian migrants* (diss. Gent), 2016.

Mau 2010

S. Mau, 'Mobility citizenship, inequality, and the liberal state: The case of visa policies', *International Political Sociology* (4) 2010, afl. 4, p. 339-361.

Serra-Mingot & Rudolf 2022

E. Serra-Mingot & M. Rudolf, 'On the same wavelength? Differing geopolitical positionalities and voluntary return and reintegration in Ghana', *Journal of International Migration and Integration* 2022, doi: 10.1007/s12134-022-00958-x.

Vandevoordt 2017

R. Vandevoordt, 'Between humanitarian assistance and migration management: On civil actors' role in voluntary return from Belgium', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (43) 2017, afl. 11, p. 1907-1922.

Webber 2011

F. Webber, 'How voluntary are voluntary returns?', *Race & Class* (52) 2011, afl. 4, p. 98-107.