

Inleiding

Terugkeer van migranten zonder verblijfsrecht is al vele jaren een politiek gevoelig *hot topic* in de Europese Unie als geheel en ook specifiek in Nederland. Toch blijft het fenomeen van terugkeer voor veel mensen moeilijk te doorgronden. In dit themanummer doen wij een poging deze problematiek vanuit verschillende perspectieven inzichtelijk te maken. Op grond van artikel 61 van de Vreemdelingenwet 2000 heeft een persoon zonder recht op verblijf ('vreemdeling') de plicht Nederland uit eigen beweging te verlaten. In veel gevallen is een vorm van terugkeerondersteuning hierbij mogelijk. Indien iemand niet vrijwillig of zelfstandig wil vertrekken, heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V, de instantie die terugkeer uitvoert) de mogelijkheid het vertrek af te dwingen. Diegenen die wel meewerken aan terugkeer, maar wie het in de praktijk niet lukt om te vertrekken, kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van het zogenaamde 'buitenschuldbeleid'. Terugkeer is ingebed in het asiel- en migratiebeleid als geheel, dat 'rechtvaardig, humaan en effectief' dient te zijn en tot doel heeft om 'meer grip' te krijgen op migratie (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022). Het verbeteren en versterken van legale migratie is een van de pijlers. Daarnaast wordt het effectief bevorderen van terugkeer, tezamen met het beperken van irreguliere migratie en het bestrijden van overlast en misbruik, als belangrijk gezien voor het draagvlak voor migratie in de samenleving.

Echter, de praktijk van terugkeer is weerbarstig. Volgens de meest recente beleidsdoorlichting van het Nederlandse terugkeerbeleid (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019) is het niet mogelijk om veranderingen in terugkeer te verbinden aan specifieke beleidsinspanningen. Het beleid heeft beperkt invloed op een veelheid van factoren die een rol spelen bij terugkeer. Wanneer we naar de cijfers kijken, dan wordt sinds 2008 per jaar over gemiddeld 50.000 personen beslist dat zij de EU moeten verlaten; het terugkeerpercentage van de EU als geheel ligt de afgelopen jaren echter maar zo rond de 20% (Europese Rekenkamer 2021). In Nederland werden in 2021 13.840 personen die Nederland moeten verlaten aangemeld bij de DT&V (DT&V 2022). Van hen zijn er in dat jaar 3.730 aantoonbaar vertrokken, hetzij vrijwillig (2.100), hetzij gedwongen (1.630). Bij een deel van de caseload (3.840) is het terugkeerproces gestopt vanwege bijvoorbeeld een asielaan-

vraag, en van het grootste deel van de personen (5.600) is niet vast te stellen of zij Nederland verlaten hebben. Zij kunnen dan bijvoorbeeld in de 'illegaliteit' zijn gegaan, wat onder andere betekent dat ze geen recht meer hebben op sociale voorzieningen, en zich in een zeer kwetsbare situatie bevinden.

Terugkeer van migranten zonder verblijfsrecht is een thema waarbinnen tegengestelde belangen spelen tussen de Nederlandse overheid, migranten en landen van herkomst. Nederland en andere EU-landen hebben onder andere belang bij 'vrijwillige' terugkeer omdat dit veel minder tijd, inzet en daarmee geld kost dan gedwongen terugkeer. Er zou kunnen worden gesteld dat 'vrijwillig' terugkeren ook voor de migrant zelf prettiger is en daarmee ook in diens belang is, maar vaak willen migranten om verschillende redenen niet terug naar het land van herkomst (bijvoorbeeld de slechte veiligheids- of economische situatie daar, het veel geïnvesteerd hebben in de reis, of het geworteld zijn in Nederland). Landen van herkomst hebben op hun beurt niet altijd belang bij het meewerken aan gedwongen terugkeer van hun onderdanen, bijvoorbeeld vanwege het (slechte) economische klimaat of de politieke gevoeligheid van gedwongen terugkeer in hun land. Terugkeer van migranten zonder verblijfsrecht is dan ook een thema waar veel over gediscussieerd wordt, zowel in de wetenschap als in de politiek en maatschappij. Aspecten zoals de mate van 'vrijwilligheid' van terugkeer, de waarborging van fundamentele rechten van migranten en de duurzaamheid van terugkeer (blijven mensen in hun land van herkomst?) komen hierbij aan bod. Bovendien zijn er discussies over mogelijke alternatieven voor terugkeer, zoals het (onder voorwaarden) bieden van verblijfsvergunningen aan migranten zonder verblijfsrecht.

De bijdragen in dit themanummer raken aan verschillende aspecten van discussies rondom het thema van terugkeer en laten tegenstrijdige belangen tussen de verschillende bij terugkeer betrokken actoren, zoals de Nederlandse overheid en de migrant, zien.

In zijn bijdrage '25 jaar terugkeerbeleid: *frappez toujours*. De fictie van een coherent terugkeerbeleid' geeft **Huub Verbaten** een overzicht van de verschillende beleidsperspectieven op terugkeer en de daarmee samenhangende maatregelen van de afgelopen 25 jaar. Hoewel sommige maatregelen die tot meer terugkeer moesten leiden wel enig effect hebben gehad, bleef terugkeer een zeer weerbarstig

onderdeel van het migratiebeleid. Het artikel van Verbaten biedt verklaringen waarom Nederland ook vandaag de dag nog worstelt meteen strategische aanpak van een aantal landen die niet of onvoldoende meewerken aan de terugkeer van hun eigen onderdanen.

Arjen Leerkes gaat in zijn bijdrage in op de verschillen tussen instrumentele en normatieve modellen van wetsnaleving in het bewerkstelligen van terugkeer. Hij stelt dat het beleid om ongewenste migratie te beperken en terugkeer te bevorderen merendeels een instrumentele logica volgt, terwijl een normatieve benadering tot betere resultaten zou kunnen leiden. Hij focust hierbij zowel op het niveau van de staat, waarbij ervaren legitimiteit van terugkeerbeleid een rol speelt in de bereidheid van landen van herkomst om onderdanen terug te nemen, als op dat van de migrant zelf.

De bijdrage 'Eigen verantwoordelijkheid voor terugkeer: op zoek naar de grenzen' van *Christian Mommers* is een kritische bespreking van de eigen verantwoordelijkheid van de migrant binnen het terugkeerbeleid. Volgens de Nederlandse wetgeving, die voortvloeit uit de EU-Terugkeerrichtlijn, is de migrant zelf verantwoordelijk voor diens vertrek. Mommers beargumenteert dat een te ruim begrip van de eigen verantwoordelijkheid voor onduidelijkheid bij de migrant kan zorgen, met mogelijk verstrekkende gevolgen. Het is cruciaal dat de Nederlandse Staat en die waar de migrant naar terugkeert ook hun verantwoordelijkheden behouden. Hij pleit dan ook voor een meer begrensde opvatting van de eigen verantwoordelijkheid, die de grondrechten van de migrant en internationale wetgeving respecteert.

Het artikel van *Laura Cleton* gaat in op de uitvoeringspraktijk van 'vrijwillige' terugkeer en zet uiteen hoe terugkeercounselors de tegenstelde belangen proberen te overbruggen van de Nederlandse overheid en die van migranten van wie verwacht wordt dat zij terugkeren naar hun land van herkomst. Cleton identificeert drie vormen van 'aspiratiemanagement' om de besluitvorming van migranten met betrekking tot hun terugkeer te beïnvloeden. Ze brengt naar voren dat terugkeercounselors hierin verstrekkende *agency* en beoordelingsvrijheid hebben en stelt kritische vragen over de rechtsstatelijkheid en ethiek van het 'managen' van aspiraties.

Net als Laura Cleton beschrijft *Lars Breuls*, op basis van jarenlang etnografisch onderzoek, de werkpraktijk van terugkeerfunctionarissen

en hun interacties met migranten, maar dan in de gedwongen context van vreemdelingenbewaring. In zijn bijdrage vergelijkt hij Nederland en België en gaat in op het beleid en de organisatie van vreemdelingenbewaring en de invloed van verschillen hierin op de werkpraktijk en interacties tussen functionarissen en migranten. Op basis van zijn analyse plaatst Breuls vraagtekens bij de invloed van vreemdelingenbewaring op terugkeer en stelt hij, in lijn met Arjen Leerkes, dat ervaren legitimiteit van migratieprocedures nodig is voor een effectief terugkeerbeleid.

Karliën Strijbosch tot slot geeft in haar bijdrage 'Slachtoffers, criminelen of helden? Mannelijke migranten in Senegal na terugkeer uit Europa' een inkijkje in haar PhD-onderzoek, dat gaat over mannelijke migranten die zijn teruggekeerd van Europa naar Senegal. Aan de hand van verhalen van twee van de migranten die zij sprak voor haar onderzoek gaat ze in op de volgende vragen: Wat betekent gedwongen terugkeer voor hen en de mensen om hen heen, en op welke manieren gaan zij om met hun afgebroken migratietraject? Is terugkeer inderdaad het eindstation van hun migratiecarrière of valt dat nog te bezien?

Alle bijdragen belichten belangrijke aspecten van terugkeer. Gezamenlijk geven zij de lezer een veelzijdig inzicht in de verschillende perspectieven van beleid, migrant en land van herkomst. Dit themanummer maakt duidelijk dat er geen makkelijke oplossingen zijn voor de terugkeerproblematiek en geeft lezers inzicht in de complexiteit ervan vanuit verschillende gezichtspunten.

Manon van der Meer
Djamila Schans*

* M. van der Meer MSc werkt als onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) voor de kennislijn Asiel en Migratie, en is lid van de redactieraad van *Justitiële verkenningen*. Dr. D. Schans is kennislijncoördinator Asiel en Migratie bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Literatuur

DT&V 2022

Dienst Terugkeer & Vertrek,
Stand van de uitvoering.
Mei 2022, Den Haag 2022.

Europese Rekenkamer 2021

Europese Rekenkamer, *Samenwerking van de EU met derde landen op het gebied van overname: relevante acties hebben beperkte resultaten opgeleverd*, Luxemburg 2021.

Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3. De terugkeer van vreemdelingen*, Den Haag 2019.

Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022

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