

Beoordeling beleidsdoorlichting beleidsartikel 37.3 Terugkeer

Prof dr. Arjen Leerkes

Erasmus Universiteit Rotterdam, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en
Universiteit Maastricht

8 februari 2019

De terugkeer van afgewezen asielzoekers en (andere) vreemdelingen zonder verblijfsrecht is een thema waaraan in toenemende mate door diverse landen, waaronder zeker ook Nederland, belang wordt gehecht. Er zijn door Nederland dan ook de nodige investeringen gedaan in terugkeerbeleid. Het gaat om een erg weerbarstig beleidsterrein: er zijn diverse krachten die terugkeer bemoeilijken. Ook zijn er met enige regelmaat beladen discussies in de Nederlandse samenleving over de vertrekplicht van specifieke categorieën vreemdelingen, met name kinderen.

Om verschillende redenen is het niet eenvoudig om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het terugkeerbeleid:

- (1) Er zijn verschillende definities mogelijk van wat er onder het terugkeerbeleid valt. In het rapport wordt een nauwe definitie gehanteerd die aansluit bij artikel 37.3: alleen directe terugkeer- en vertrekkosten worden meegerekend alsmede indirecte DT&V kosten. Niet meegenomen zijn onder meer: kosten van het vreemdelingentoezicht (vreemdelingenpolitie, zeehavenpolitie, KMAR), vreemdelingenbewaring (art 59), activiteiten in het kader van de Koppelingswet, COA-opvangkosten ten aanzien van gezinslocaties en de VBL, kosten in het kader van de identificatieplicht, kosten in het kader van internationale terugkeerafspraken.
- (2) Om te weten in hoeverre het terugkeerbeleid tot meer terugkeer leidt en de omvang van illegaal verblijf vermindert is er informatie nodig over het totaal aantal vertrekplichtige afgewezen asielzoekers is redelijk goed in kaart te brengen, bijvoorbeeld op basis van aantallen personen die de DT&V dossiers zijn ingestroomd, maar van andere groepen is dat een stuk moeilijker, bijvoorbeeld *overstayers* die Nederland oorspronkelijk zijn binnengekomen als toerist en vervolgens zijn gebleven. We zijn alleen schattingen over het aantal illegale migranten in Nederland waarop het nodige valt af te dingen.
- (3) Van een belangrijk deel van de vertrekplichtige vreemdelingen die de overheid in beeld heeft kan niet met zekerheid worden gezegd of ze Nederland hebben verlaten : er is dan eigenlijk alleen bekend dan dat deze personen niet meer zijn aangetroffen op het laatst bekende adres. Een deel van dergelijke 'MOB-ers' kan zelfstandig, buiten alle instanties om, zijn teruggekeerd naar het herkomstland, maar anderen wijken uit naar een ander Europees land (meestal zal men daar dan geen verblijfsrecht hebben) of verblijven voor kortere of langere duur illegaal in Nederland.

- (4) Er zijn veel factoren van invloed op de mate van zelfstandige en gedwongen terugkeer onder vertrekplichtige vreemdelingen die niets te maken hebben met het terugkeerbeleid, waaronder politieke en economische omstandigheden in landen van herkomst en de samenstelling van de categorie vertrekplichtige vreemdelingen naar herkomstland, geslacht, leeftijd en gezinssituatie. Deze factoren raken overigens wel voor een deel aan het toelatingsbeleid.
- (5) Het terugkeerbeleid heeft mogelijk een preventieve werking: wellicht vestigen zich minder illegale migranten in Nederland doordat illegaal verblijf onaantrekkelijk is gemaakt en de kans op gedwongen terugkeer relatief groot. Maar om dat effect te kunnen vaststellen zijn we zoals gezegd afhankelijk van schattingen. Er zijn overigens ook aanwijzingen dat het terugkeerbeleid tot op zekere hoogte een 'aanzuigende' werking heeft: hoge terugkeerpremies blijken bijvoorbeeld asielzoekers uit veilige landen aan te trekken.
- (6) Er bestaat een mogelijkheid dat toenames in aantoonbaar zelfstandig vertrek het gevolg van zijn van een verschuiving van zelfstandige terugkeer buiten alle instanties om naar zelfstandige of gedwongen terugkeer via de instanties, bijvoorbeeld omdat het financieel aantrekkelijker wordt om gebruik te maken van terugkeerregelingen.
- (7) Een deel van het gerealiseerde aantoonbaar vertrek is geen terugkeer omdat het deels gaat om het overdragen van vreemdelingen aan andere Europese landen in het kader van Dublin claims.

Ik heb veel waardering voor het overzicht van beleidsmaatregelen in dit rapport en de uitgebreide bespreking van de groeiende wetenschappelijke literatuur over zelfstandige en gedwongen terugkeer. Uit die literatuur komen aanwijzingen naar voren dat de intensivering van het Nederlandse terugkeerbeleid heeft geleid tot een toename van aantoonbaar vertrek onder met name de categorie afgewezen asielzoekers. Toch kan de Nederlandse overheid van de meeste afgewezen asielzoekers nog altijd niet aantonen of zij Nederland hebben verlaten.

Er zijn tevens aanwijzingen dat de omvang van illegaal verblijf de afgelopen jaren is afgenomen, hoewel onduidelijk is of die afname door het Nederlandse terugkeerbeleid komt (waaronder ik dan ook de Koppelingswet reken) of vooral verband houdt met het nieuwe aanbod van legale arbeidsmigranten uit landen die in 2004, 2007 en 2013 zijn toegetreden tot de Europese Unie. Ik heb tevens waardering voor de wijze waarop trends in aantoonbaar vertrek in het rapport in kaart zijn gebracht, maar wijs op de hiervoor genoemde beperkingen (met name de punten 3-6). Overigens worden die beperkingen ook voor een belangrijk deel genoemd in het rapport.

De kosten van het Nederlandse terugkeerbeleid zijn aanzienlijk. Uit het rapport maak ik op dat er in de periode 2011 tot en met 2017 486 miljoen euro is uitgegeven aan directe terugkeerkosten (183 miljoen, tabel 8) en indirecte DT&V kosten (303 miljoen, tabel 10). Het is nuttig om vast te stellen dat die kosten in de periode 2011-2017 gemiddeld blijkbaar €7060 bedroegen per aantoonbaar vertrokken vertrekplichtige vreemdeling (486 miljoen euro gedeeld door 68.890 aantoonbaar vertrokken vreemdelingen, te weten 30.090 aantoonbaar zelfstandig vertrokken vreemdelingen en 38800 uitgezette vreemdelingen). Maar zoals gezegd is er ook een ruimere definitie mogelijk van wat er onder het terugkeerbeleid valt, waardoor de totale kosten van het Nederlandse terugkeerbeleid aanmerkelijk hoger zouden uitvallen.

Al met al geeft het rapport een goed overzicht van verschillende beleidsaspecten betreffende terugkeer, trends op het gebied van aantoonbaar vertrek, de kosten van het Nederlandse terugkeerbeleid in nauwe zin, en wat er bekend is over de effecten van het – weerbarstige - terugkeerbeleid. Het rapport stelt terecht dat het lastig is om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dat beleid geeft bovendien enkele nuttige aanbevelingen voor nader onderzoek naar de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid. Over de effectiviteit van terugkeerovereenkomsten en het ‘Werken in een gedwongen kader’ is inderdaad amper iets bekend en er zou meer systematische aandacht kunnen zijn voor de wijze waarop vreemdelingen en andere relevante actoren (bijvoorbeeld de advocatuur) de legitimiteit van Nederlandse toelatings- en terugkeerprocedures ervaren.