



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2014-3

Afgewezen en uit Nederland vertrokken?

Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers

A.S. Leerkes
E. Boersema
R.M.V. van Os
A.M. Galloway
M. van Londen

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Voorwoord

In oktober 2011 is het WODC op verzoek van de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie gestart met een onderzoek naar determinanten van zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Daarbij lag het accent op zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers in de periode 2001-2011.

Het onderzoek laat zien hoe verschillende factoren op macro- en microniveau van invloed zijn op zelfstandige terugkeer onder afgewezen asielzoekers. Zo blijken politieke omstandigheden in het land van herkomst niet alleen een rol te spelen bij de toelating van asielzoekers; ze spelen ook een rol bij het terugkeergedrag van asielzoekers die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Ook economische omstandigheden in het land van herkomst vertonen een samenhang met patronen van terugkeer. Op microniveau blijkt bijvoorbeeld de vraag relevant te zijn of afgewezen asielzoekers met of zonder kinderen in Nederland zijn. Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is verder dat afgewezen asielzoekers tegenwoordig in sterkere mate via IOM Nederland terugkeren naar hun herkomstland dan voorheen. Er zijn aanwijzingen dat deze toename verband houdt met de komst van nieuwe regelingen om zelfstandige terugkeer te ondersteunen.

Ik wil mijn dank uitspreken aan de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie, te weten Frank van Tubergen (Universiteit Utrecht, Faculteit Sociale Wetenschappen; afdeling Sociologie), Rob van der Erf (Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut), Laura Carpier (IOM Nederland) en René van Schijndel (Directie Migratiebeleid). Een woord van dank gaat verder uit naar de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), IOM en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) voor het ter beschikking stellen van gegevens over asielprocedures en aantoonbaar vertrek.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Samenvatting – 7

1 Inleiding – 13

2 Theorievorming over zelfstandige terugkeer – 17

- 2.1 Determinanten van terugkeer – 17
 - 2.1.1 Gepercipieerde levenskansen – 17
 - 2.1.2 Sociale factoren – 19
 - 2.1.3 Praktische voorwaarden – 22
 - 2.1.4 Gepercipieerde legitimiteit van de asielprocedure – 23
- 2.2 Beleidseffecten – 24
 - 2.2.1 Financiële ondersteuning – 24
 - 2.2.2 Voorlichting – 25
 - 2.2.3 Beslistijd in eerste aanleg – 26
 - 2.2.4 Overige effecten – 27

3 Methode van onderzoek – 29

- 3.1 Kwantitatieve databronnen en methoden – 29
 - 3.1.1 Afhankelijke variabele – 29
 - 3.1.2 Onafhankelijke variabelen – 32
- 3.2 De Iraakse casus: kwalitatieve methoden – 34

4 Patronen van zelfstandige terugkeer – 37

- 4.1 Patronen van terugkeer – 37
- 4.2 Variatie in terugkeer tussen cohorten – 39

5 Achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer – 43

- 5.1 Achtergronden van variatie in terugkeer in de periode 2001-2011 – 43
- 5.2 Relatie tussen terugkeer en doorlooptijd van procedures – 47
- 5.3 Verklaringen voor de variatie in individuele terugkeer – 53

6 Gevalstudie: Irak – 59

- 6.1 Asielaanvragen en afdoeningen van Iraakse asielzoekers – 60
- 6.2 Patronen van zelfstandige terugkeer naar Irak – 60
- 6.3 Achtergrond van terugkeerpatronen naar Irak – 63
 - 6.3.1 Politieke omstandigheden in Irak – 63
 - 6.3.2 Economische omstandigheden in Irak – 65
 - 6.3.3 Verband terugkeer en politieke- en economische omstandigheden – 66
- 6.4 Politieke en maatschappelijke discussie over terugkeer naar Irak – 67
- 6.5 Effect van IOM-regelingen op terugkeer naar Irak – 70
- 6.6 Conclusie – 70

7 Conclusie – 73

- 7.1 Bevindingen – 73
- 7.2 Belangrijkste beperkingen en onderzoeksaanbevelingen – 75

Summary – 79

Literatuur – 85

Bijlagen

- 1 Gegevensbronnen en methoden — 89
- 2 'Afwijkende' landen (Engelstalige landennamen) — 95
- 3 Political Terror Scales — 97
- 4 Overzicht groepsgebonden beschermingsmaatregelen voor Irak — 99
- 5 Overzicht van landen uit de multivariate analyse (Engelstalige benaming) — 101
- 6 Overzicht van beschrijvende statistieken — 103
- 7 Specificaties van de modellen in de syntax (SPSS en Stata) — 105
- 8 Correlatiematrix onafhankelijke variabelen (periode 2001-2011) — 107

Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

In de periode 2008 tot en met maart 2010 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) voor het eerst uitgebreid onderzoek gedaan naar de vraag hoe verklaard kan worden dat sommige uitgeprocedeerde asielmigranten met hulp van de Nederlandse overheid besluiten om zelfstandig terug te keren, terwijl anderen er de voorkeur aan geven om illegaal in Nederland te blijven of eventueel door te migreren naar een ander land.¹ De Directie Migratiebeleid (DMB) heeft het WODC verzocht een vervolgstudie te verrichten naar zelfstandige terugkeer. Dit rapport vormt de neerslag van deze vervolgstudie.

Er is in de volgende opzichten voortgebouwd op het eerdere terugkeeronderzoek. Ten eerste is er in dit onderzoek gekeken naar feitelijk terugkeergedrag (geregistreerde terugkeer via IOM) in plaats van naar terugkeerintenties en -attitudes, die in de eerdere studie centraal stonden. Ten tweede wordt terugkeer nu in verband gebracht met onafhankelijke gegevens over maatschappelijke omstandigheden in herkomstlanden. Ten derde wordt ditmaal uitgebreider gekeken naar de mogelijke invloed van terugkeerprogramma's op zelfstandige terugkeer. Ten vierde is er nu ook onderzoek gedaan naar de vraag of de kans op terugkeer afhangt van demografische kenmerken van afgewezen asielzoekers (zoals geslacht, leeftijd en gezinsamenstelling) en de tijd die de IND nodig heeft om een asielaanvraag te beoordelen (procedureduur in eerste aanleg).

Probleemstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre stimuleren beleidsinstrumenten op het gebied van terugkeer de zelfstandige terugkeer via IOM wanneer wordt gecontroleerd voor relevante individuele kenmerken en sociaaleconomische en politieke omstandigheden in het land van herkomst?

Enkele voorbeelden van beleidsinstrumenten op het gebied van terugkeer zijn extra financiële ondersteuning of het inzetten van zogenaamde *native counsellors*. Dit zijn personen die (asiel)migranten benaderen en die zelf afkomstig zijn uit de belangrijkste herkomstlanden van de doelgroep en de taal of talen spreken uit het herkomstland.

Deze vraag is beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1 *Hoe varieert de zelfstandige terugkeer via IOM onder in Nederland afgewezen asielzoekers tussen herkomstlanden en in de tijd?*
- 2 *In hoeverre hangt de variatie in de terugkeer via IOM samen met (a) aspecten van het Nederlandse terugkeer- en asielbeleid (met name in de vorm van terugkeerprogramma's van IOM), (b) kenmerken van herkomstlanden en (c) individuele kenmerken van afgewezen asielzoekers?*

¹ Leerkes, A., Galloway, G., & Kromhout, M. (2010) Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5.
Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2011). Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. *Mens & Maatschappij*, 86(2), 122-156.

Hoewel het onderzoek vooral een kwantitatief karakter heeft, zijn de bevindingen geïllustreerd en uitgewerkt aan de hand van een meer kwalitatieve gevalstudie waarbij een typische casus (er is gekozen voor Irak) centraal heeft gestaan. De derde en laatste onderzoeksvraag luidt:

3 *Hoe kunnen de patronen van zelfstandige terugkeer naar Irak worden begrepen vanuit (de ontwikkelingen in) de politieke en economische situatie die zich in Irak voordoet en het Nederlandse terugkeerbeleid, met name in de vorm van terugkeerregelingen die IOM voor dat land heeft ontwikkeld?*

Theoretisch kader en hypothesen

In het onderzoek worden de belangrijkste theorieën en determinanten van zelfstandige terugkeer en, voor zover bekend, de achterliggende mechanismen besproken. De determinanten zijn in te delen in aspecten die te maken hebben met de politieke en economische condities in het land herkomst van de asielzoeker, sociale factoren in de vorm van bindingen met het herkomstland en bindingen met het land van de asielaanvraag, en diverse aspecten van het Nederlandse asielbeleid. Op basis van relevante wetenschappelijke literatuur zijn diverse toetsbare hypothesen geformuleerd.

Onderzoeksmethoden

In dit deelonderzoek is getracht om de variatie in *terugkeer via IOM* te verklaren. Het gaat dus om *aantoonbare* zelfstandige terugkeer: personen die buiten alle instanties om vertrekken vallen buiten het onderzoek omdat hun vertrek niet wordt geregistreerd.

Er is onder meer gekeken naar de variatie in zelfstandige terugkeer tussen zogenoemde landjaren (bijvoorbeeld Angola in 2003 of Zimbabwe in 2009). We spreken over variatie in terugkeer tussen landjaren wanneer de mate van terugkeer naar land x in jaar t verschilt van de terugkeer naar andere landjaren. Het ging daarbij nadrukkelijk niet om verschillen in het absolute aantal teruggekeerden, maar om verschillen in de *relatieve* terugkeer. Dat wil zeggen dat verschillen zijn bestudeerd in het aantal teruggekeerden *als aandeel* van het totaal aantal afgewezen asielzoekers dat volgens de Nederlandse overheid zou moeten terugkeren. Naast de variatie in terugkeer op geaggregeerd niveau (tussen landjaren) is er ook gekeken naar de *individuele* verschillen in terugkeerkansen. Er is bijvoorbeeld nagegaan of mannen een andere terugkeerkans hebben dan vrouwen. Beide analyses zijn beperkt tot 73 herkomstlanden waaruit relatief veel asielzoekers komen.

Variatie in relatieve terugkeer tussen landen en jaren (2001-2011)

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en om de relatieve terugkeer voor landjaren te kunnen bepalen zijn tellingen van IOM-gegevens bestudeerd met betrekking tot de aantallen afgewezen asielzoekers die jaarlijks zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst. Deze tellingen zijn gerelateerd aan tellingen verkregen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) betreffende het aantal (in eerste aanleg) afgewezen asielverzoeken, uitgesplitst naar jaar en nationaliteit. Met de verkregen gegevens kon de variatie in relatieve terugkeer tussen landjaren worden beschreven en geanalyseerd voor de periode 2001-2011.² Om de gegevens voor de

² De afhankelijke variabele voor de mate van relatieve zelfstandige terugkeer in een landjaar is als volgt berekend: het totaal aantal zelfstandig teruggekeerde, afgewezen asielzoekers met nationaliteit x in jaar

periode 2001-2011 te analyseren is lineaire hiërarchische regressie (random interceptmodellen) gebruikt waarbij landjaren waren genest in landen.

Individuele variatie in terugkeer (2005-2011)

Voor asielzoekers die vanaf 1 januari 2005 een eerste asielaanvraag hebben ingediend kon op individueel niveau voor elke asielzoeker worden nagegaan of de betreffende asielzoeker via IOM is teruggekeerd (voor 1 januari 2012). Voor terugkeer in eerdere jaren was het niet mogelijk om informatie over asielprocedures op individueel niveau te koppelen aan gegevens over terugkeer. Voor de periode 2005-2011 konden daarom twee zaken worden onderzocht die voor de langere periode (2001-2011) niet konden worden bekeken. Ten eerste werd het mogelijk om cohorten afgewezen asielzoekers – een cohort is hier gedefinieerd als een ‘lichting’ asielzoekers die in een bepaald jaar in eerste aanleg is afgewezen – te onderscheiden en na te gaan welk aandeel van elk cohort in de jaren erna via IOM terugkeerde danwel werd uitgezet. Ten tweede was het mogelijk om na te gaan hoe terugkeeransen afhangen van factoren die op individueel niveau variëren (bijvoorbeeld de leeftijd van de asielzoeker of de procedureduur), naast factoren die op landjaarniveau variëren (bijvoorbeeld de gemiddelde levensstandaard in een land van herkomst). Dit is gedaan door middel van een zogeheten hiërarchische (multilevel) logistische regressieanalyse waarbij werd gekeken naar de kans op zelfstandige terugkeer via IOM binnen twee jaar na de afwijzing in eerste aanleg.

Kwalitatieve methoden: Irak

De resultaten van de kwantitatieve analyses worden geïllustreerd en uitgewerkt aan de hand van een kwalitatieve casusbeschrijving van (terugkeer naar) Irak. Voor dit land, waaruit relatief veel personen in Nederland een asielaanvraag deden, is de afgelopen jaren enerzijds sprake geweest van een toename in zelfstandige terugkeer via IOM, terwijl er anderzijds aanwijzingen zijn dat de meeste afgewezen Irakezen niet geneigd zijn om terug te keren naar Irak. Ten behoeve van de analyse van deze casus zijn verschillende gegevens over (de achtergronden van) terugkeerpatronen naar Irak in ogenschouw genomen.

Belangrijkste resultaten

Een minderheid van de afgewezen asielzoekers blijkt terug te keren via IOM. Toch is die vorm van terugkeer de afgelopen jaren wel gangbaarder geworden. Onder asielzoekers die in 2005 in eerste aanleg werden afgewezen en er daarna niet in slaagden om alsnog een asielvergunning te verwerven, keerde 5,5% binnen drie jaar terug via IOM en op 31 december 2011 was in totaal 7% van dit cohort via IOM teruggekeerd. Onder asielzoekers die in 2009 in eerste aanleg werden afgewezen, en ook daarna geen asielvergunning kregen, was op 31 december 2011 al 18% teruggekeerd via IOM. De resultaten op geaggregeerd niveau voor de periode 2001-2011 suggereren dat de mate van terugkeer via IOM onder de cohorten die voor 2005 werden afgewezen nog lager was dan voor het cohort 2005.

De toename van terugkeer via IOM lijkt voor een deel het gevolg van de komst van aanvullende terugkeermaatregelen. Vooral de toegenomen beschikbaarheid van aanvullende financiële ondersteuning en de komst van de zogeheten *native counselors* lijken daarbij van belang te zijn geweest. Wanneer er voor afgewezen asielzoekers uit een bepaald land een *native counsellor* beschikbaar was, was de kans op

t (de teller) is gedeeld door het totaal aantal in eerste aanleg afgewezen asielzoekers met nationaliteit x in jaar t en de vier jaren voorafgaand aan dat jaar (de 'noemer').

terugkeer via IOM binnen twee jaar na de afwijzing in eerste aanleg – strikt genomen gaat het om de *odds* van terugkeer via IOM – 1,89 maal zo groot als wanneer er voor een vergelijkbare groep geen *native counsellor* was. Het was moeilijker om het effect van aanvullende financiële ondersteuning te kwantificeren, omdat de betreffende effecten alleen konden worden onderzocht op basis van de geaggregeerde gegevens voor de periode 2001-2001 (voor de periode 2005-2011 hadden namelijk vrijwel alle asielzoekers recht op aanvullende financiële ondersteuning). Uit de analyse van de geaggregeerde gegevens komt naar voren dat de kans op terugkeer via IOM met ongeveer een factor 1,5 toeneemt als de terugkeerder recht heeft op aanvullende financiële ondersteuning.

Vanaf het cohort 2008 zien we verder een verhoogde mate van terugkeer die niet verklaard kan worden uit andere onderzochte factoren. Dat effect zou verband kunnen houden met de komst van DT&V in 2007, maar dit kon verder niet worden vastgesteld. Een laatste beleidsfactor die vermoedelijk heeft bijgedragen aan de toegenomen terugkeer is de gewijzigde asielprocedure. De analyse laat althans zien dat de kans op terugkeer relatief laag is wanneer een asielverzoek vrij snel wordt afgewezen of wanneer een beslissing juist vrij lang op zich laat wachten. Onder de nieuwe procedure, die sinds 1 januari 2010 van kracht is, komen dergelijke 'extreme' beslistijden minder vaak voor.

Hoewel de toegenomen mogelijkheden ten aanzien van financiële ondersteuning tot meer zelfstandige lijken te hebben geleid, lijken er ook grenzen te zijn aan wat met financiële ondersteuning kan worden bereikt zonder dat zich onbedoelde effecten voordoen. Terugkeerondersteuning lijkt namelijk bepaalde vormen van 'terugkeerondersteuningsmigratie' in de hand te werken, waarbij migranten uit relatief nabij gelegen landen in Nederland asiel aanvragen met als doel om met terugkeerondersteuning terug te keren. We vinden althans dat asielzoekers uit bepaalde Europese landen, zoals Macedonië en Wit-Rusland, in de onderzochte periode (2001-2011) veel vaker terugkeerden met IOM dan verwacht op grond van de politieke en economische omstandigheden in die landen en de demografische kenmerken van de asielzoekers in kwestie. Overigens heeft de Nederlandse overheid vanaf 2010 maatregelen genomen om dergelijke vormen van onbedoeld gebruik tegen te gaan.

Wie niet zelfstandig terugkeert kan worden uitgezet. De mate van gedwongen vertrek onder afgewezen asielzoekers blijkt qua omvang ongeveer vergelijkbaar te zijn met zelfstandige terugkeer via IOM. Voor elk van de onderzochte cohorten (2005-2011) blijkt de totale mate van aantoonbaar vertrek per 31 december 2011 minder dan 40% te zijn. Van de meeste afgewezen asielzoekers is derhalve onbekend of zij nog in Nederland zijn, hoewel het aandeel van deze groep door de toegenomen terugkeer via IOM wel sterk is afgenomen.³

Politieke en economische omstandigheden in herkomstlanden beïnvloeden de mate waarin asielzoekers via IOM terugkeren naar het land van herkomst: zelfstandige terugkeer blijkt moeizamer te verlopen wanneer het land van herkomst relatief onvrij en/of onveilig is en/of wanneer het gaat om een relatief arm land. Politieke condities in herkomstlanden zijn blijkbaar niet alleen van invloed op het toelatingsbeleid, maar spelen tevens een rol bij het terugkeergedrag van degenen die geen bescherming (meer) krijgen. Hoe terugkeer verband houdt met omstandigheden in het land van herkomst laat zich goed illustreren door de Iraakse casus. Die laat zien dat bescherming soms wordt beëindigd (bijvoorbeeld bij beëindiging van categoriale bescherming) terwijl de politieke situatie beperkt is verbeterd. Verder blijken er

³ Het is bekend dat een deel van de afgewezen asielzoekers een relatie heeft met een Nederlandse ingezetene (zie bijvoorbeeld Leerkes, 2006). Een beperkt deel van de afgewezen asielzoekers die niet aantoonbaar vertrekken zal daarom vermoedelijk legaal in Nederland blijven op grond van een reguliere verblijfsvergunning via een relatie met een Nederlands ingezetene. Hierover bestaan geen cijfers.

tussen regio's grote verschillen te zijn in zowel de politieke als de economische omstandigheden. Terugkeer naar het opbloeiende Noord-Irak verloopt makkelijker dan terugkeer naar Centraal-Irak.

Er zijn aanwijzingen dat de kans op zelfstandige terugkeer afneemt naarmate er in sterkere mate sprake is van vestigingsmigratie. We vinden althans dat afgewezen vrouwelijke asielzoekers – van wie een relatief groot deel hun echtgenoot is nage-reisd – minder vaak terugkeren via IOM dan afgewezen mannelijke asielzoekers. Ook blijkt terugkeer minder waarschijnlijk wanneer asielzoekers kinderen hebben, vooral wanneer die in Nederland naar school gaan. In het kader van het onderzoek is overigens niet onderzocht of de kans op terugkeer toe- of afneemt wanneer asielzoekers in Nederland (vrijwilligers)werk verrichten. Asielzoekers die op relatief hoge leeftijd zijn gemigreerd blijken ten slotte een wat hogere terugkeer kans te hebben dan asielzoekers die op jonge leeftijd migreren. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat oudere asielzoekers sterkere bindingen hebben met het land van herkomst, waardoor zij wat meer zijn georiënteerd op terugkeer.

1 Inleiding

Nederland wijst een aanzienlijk deel van de asielverzoeken af.⁴ Wanneer een afgewezen asielzoeker is uitgeprocedeerd heeft hij of zij een wettelijke vertrektermijn van vier weken om Nederland te verlaten. Wie niet zelfstandig vertrekt kan worden uitgezet. Ook asielmigranten die een tijdelijke verblijfsvergunning hebben gekregen dienen Nederland te verlaten wanneer de Nederlandse overheid de vergunning beëindigt, bijvoorbeeld omdat het land van herkomst weer voldoende veilig wordt geacht.

Het is niet precies bekend in welke mate uitgeprocedeerde asielmigranten – daaronder verstaan we zowel afgewezen asielzoekers als voormalige vergunninghouders – zelfstandig terugkeren naar hun respectievelijke landen van herkomst. Van alle asielzoekers die in 2001 een eerste asielverzoek indienden en uiteindelijk geen asielvergunning kregen was 20% voor 2007 aantoonbaar uit Nederland vertrokken (INDIAC, 2007). Viervijfde daarvan was uitgezet, eenvijfde vertrok zelfstandig met hulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De overige 80% is ofwel buiten alle instanties om zelfstandig teruggekeerd (dit wordt niet geregistreerd) of verbleef illegaal in Nederland dan wel elders. Er zijn echter aanwijzingen dat slechts een beperkt deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers het zich kan permitteren om buiten alle instanties om terug te keren naar het land van herkomst.⁵ Wanneer er in deze rapportage wordt gesproken van 'zelfstandige terugkeer' (en er niet expliciet bij wordt vermeld dat het om ongeregistreerde terugkeer gaat) bedoelen we zelfstandige terugkeer via IOM.⁶

In de periode 2008 tot en met maart 2010 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) voor het eerst uitgebreid onderzoek gedaan naar de vraag hoe verklaard kan worden dat sommige uitgeprocedeerde asielmigranten met hulp van de Nederlandse overheid besluiten om zelfstandig terug te keren, terwijl anderen illegaal in Nederland blijven of eventueel doormigreren naar een ander land (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2011).

⁴ Gegevens over de eerste kwartalen van 2013 suggereren dat er in 2013 meer asielaanvragen worden gehonoreerd dan afgewezen (bron: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>). Doorgaans worden er echter meer aanvragen afgewezen dan gehonoreerd. In 2011 werden er 18.551 beslissingen genomen; daarvan ging het in 10.669 gevallen om afwijzingen (UNHCR, 2012).

⁵ Vooral voor asielzoekers van buiten Europa is het vrij kostbaar om Nederland te bereiken. Het komt niet zelden voor dat asielzoekers daarvoor een groot deel van hun spaargeld aanspreken, hun huis verkopen en/of leningen aangaan (cf. Van Liempt, 2007). Asielzoekers kunnen vervolgens in Nederland maar beperkt vermogen opbouwen, aangezien de toegang tot de arbeidsmarkt immers beperkt is. In een eerdere WODC-studie (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010) is aan 108 uitgeprocedeerde asielzoekers het volgende item voorgelegd: 'Als ik [binnen twaalf maanden] terug zou willen, heb ik genoeg geld voor de reis en eerste levensonderhoud.' Het betreffende item werd gemeten op een 7-puntsschaal, waarbij 1 zeer oneens aangaf en 7 zeer eens. 83 respondenten (75%) bleken het oneens te zijn met de stelling en een ruime meerderheid van 68 respondenten (63%) scoorde bovendien de laagst mogelijke score (1). Bij deze cijfers moet nog worden aangetekend dat de gepercipieerde financiële mogelijkheden tot ongefaciliteerde terugkeer misschien nog beperkter zijn. Een deel van degenen die het eens waren met de stelling waren dat misschien mede omdat ze op de hoogte waren van de mogelijkheden op het gebied van terugkeerondersteuning vanuit IOM. Er is immers niet specifiek gevraagd of men *zonder terugkeerondersteuning* genoeg geld dacht te hebben voor de reis en eerste levensonderhoud.

⁶ In principe verloopt alle gefaciliteerde zelfstandige terugkeer via IOM. Weliswaar faciliteren ook andere NGO's terugkeer, zoals Maatwerk bij Terugkeer en Bridge to Better, maar terugkeerders die gebruik maken van de diensten van deze organisatie staan ook geregistreerd bij IOM voor zover ze gebruik maken van de bestaande regelingen voor terugkeerondersteuning (IOM verzorgt dan bijvoorbeeld het ticket).

Het onderzoek was gebaseerd op gestructureerde interviews onder 108 (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten.

Het WODC-onderzoek heeft laten zien dat uitgeprocedeerden niet erg geneigd zijn om zelfstandig terug te keren. De meeste respondenten waren niet van plan om binnen twaalf maanden na het interview terug te keren. De belangrijkste verklaring voor deze lage terugkeerintentie leek gezocht te moeten worden in zorgen van uitgeprocedeerden over hun veiligheid in het land van herkomst en in (psychische) gezondheidsproblemen. Andere mogelijke verklaringen – zoals een lagere levensstandaard in landen van herkomst en zorgen van respondenten over hun sociaal-economische re-integratie – leken een meer secundaire rol te spelen. Op verzoek van de Directie Migratiebeleid (DMB) is het WODC in oktober 2011 gestart met een vervolgstudie naar zelfstandige terugkeer. In het vervolgonderzoek, waarvan dit verslag de neerslag vormt, is primair gekeken naar terugkeer onder afgewezen asielzoekers in de periode 2001-2011. Terugkeer onder voormalige vergunninghouders staat minder centraal. Voor deze inperking is gekozen omdat er minder gegevens beschikbaar zijn over voormalige vergunninghouders. Daarnaast vormen afgewezen asielzoekers een grotere groep dan voormalige vergunninghouders (vgl. INDIAC 2007).

Bij de vervolgstudie is in de volgende opzichten voortgebouwd op het eerdere terugkeeronderzoek. Ten eerste wordt nu gekeken naar terugkeergedrag. Bij het eerdere onderzoek werden alleen terugkeerintenties en -attitudes onderzocht. In dit opzicht bouwt de studie tevens voort op een onderzoek van IOM Nederland, waarbij een exploratieve statistische analyse werd verricht van de determinanten van zelfstandige terugkeer voor de periode 1992-2008 (IOM, 2011). Ten tweede wordt terugkeer nu in verband gebracht met objectieve (of althans onafhankelijke) gegevens over maatschappelijke omstandigheden in herkomstlanden. In het eerdere onderzoek werd afgegaan op het gerapporteerde subjectieve oordeel van respondenten over de voor hen geldende maatschappelijke omstandigheden. Daardoor werd de invloed van veiligheidsaspecten op terugkeer mogelijk overschat, terwijl economische aspecten juist werden onderschat; respondenten hadden er wellicht belang bij om zich te presenteren als 'echte vluchteling'. Ten derde is ditmaal uitgebreider gekeken naar de mogelijke invloed van het terugkeerbeleid op zelfstandige terugkeer met name in de vorm van terugkeerprogramma's.⁷ Ten vierde is er onderzoek gedaan naar de vraag of de kans op terugkeer afhangt van demografische kenmerken van afgewezen asielzoekers (zoals geslacht, leeftijd en gezinssamenstelling) en procedureduur in eerste aanleg (de hoeveelheid tijd die de IND spendeert om over de asielaanvraag te beslissen).

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre stimuleren beleidsinstrumenten op het gebied van terugkeer de zelfstandige terugkeer via IOM wanneer wordt gecontroleerd voor relevante individuele kenmerken en sociaaleconomische en politieke omstandigheden in het land van herkomst?

Enkele voorbeelden van beleidsinstrumenten op het gebied van terugkeer zijn extra financiële ondersteuning of het inzetten van zogenaemde *native counsellors*. Dit zijn personen die (asiel)migranten benaderen en die zelf afkomstig zijn uit de belangrijkste

⁷ In de eerdere studie werd respondenten alleen gevraagd of ze ervan uitgingen 'voldoende financiële middelen te hebben voor de terugreis en om gedurende de eerste periode na terugkeer in hun levensonderhoud te kunnen voorzien'.

ste herkomstlanden van de doelgroep en de taal of talen spreken uit het herkomstland.

Deze hoofdvraag is onderzocht door middel van de volgende deelvragen:

Hoe varieert de zelfstandige terugkeer via IOM onder in Nederland afgewezen asielzoekers tussen herkomstlanden en in de tijd?

In hoeverre hangt de variatie in de terugkeer via IOM samen met (a) aspecten van het Nederlandse terugkeer- en asielbeleid (met name in de vorm van terugkeerprogramma's van IOM) (b) kenmerken van herkomstlanden en (c) individuele kenmerken van afgewezen asielzoekers?

Hoewel het onderzoek vooral een kwantitatief karakter heeft, zullen de statistische bevindingen verder worden uitgewerkt aan de hand van een meer kwalitatieve gevalstudie waarbij een typische casus centraal staat. Daarbij is de keuze gevallen op Irak. De derde en laatste onderzoeksvraag luidt:

Hoe kunnen de patronen van zelfstandige terugkeer naar Irak worden begrepen vanuit (de ontwikkelingen in) de politieke en economische situatie die zich in Irak voordoet en het Nederlandse terugkeerbeleid, met name in de vorm van terugkeerregelingen die IOM voor dat land heeft ontwikkeld?

In het navolgende wordt het theoretisch kader van het onderzoek beschreven (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 komen de onderzoeksmethoden aan bod die gebruikt zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Vervolgens worden de kwantitatieve resultaten in twee aparte hoofdstukken gerapporteerd. Hoofdstuk 4 geeft eerst een *beschrijving* van de patronen van zelfstandige terugkeer in de periode 2001-2011. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens getracht om deze patronen te *verklaren*. Hoofdstuk 6 bespreekt de resultaten van de kwalitatieve gevalstudie over Irak. In hoofdstuk 7 worden de onderzoeksvragen beantwoord op basis van de belangrijkste onderzoeksresultaten en worden enkele aanbevelingen gegeven voor verder onderzoek.

2 Theorievorming over zelfstandige terugkeer

In dit hoofdstuk volgt een beknopte bespreking van de belangrijkste theorieën over zelfstandige terugkeer. Van belang is dat de theorieën die in dit hoofdstuk besproken worden veelal ontwikkeld zijn om patronen van terugkeer onder arbeidsmigranten en illegale migranten te verklaren; het is niet altijd duidelijk of deze theorieën ook direct van toepassing zijn op afgewezen asielmigranten. Een meer uitgebreide bespreking van deze determinanten kan worden aangetroffen in Van Alphen et al. (2013) en Leerkes, Galloway en Kromhout (2010, 2011).

In paragraaf 2.1 worden de belangrijkste determinanten van zelfstandige terugkeer en, voor zover bekend, de achterliggende mechanismen besproken. De determinanten zijn in te delen in macrofactoren die van invloed zullen zijn op de levenskansen die asielzoekers waarnemen, sociale factoren die verband houden met de sociale bindingen van asielzoekers en enkele praktische voorwaarden van terugkeer. In paragraaf 2.2 plaatsen we vervolgens de onderzochte *beleidseffecten* in theoretisch licht, waarbij we zoveel mogelijk de relatie leggen met de determinanten die in paragraaf 2.1 zijn besproken. Effecten die aan bod komen zijn onder andere de additionele financiële ondersteuning, additionele voorlichting en de beslisduur ten aanzien van de asielaanvraag. Aan het einde van elke paragraaf volgen toetsbare hypothesen die op basis van de besproken literatuur zijn geformuleerd.

2.1 Determinanten van terugkeer

2.1.1 Gepercipieerde levenskansen

Zowel het toekomstperspectief in Nederland als het toekomstperspectief in het land van herkomst beïnvloedt remigratiebeslissingen (Black et al., 2004). Dit perspectief zouden we met het sociaal-wetenschappelijke begrip 'levenskansen' kunnen aanduiden (vgl. Dahrendorf, 1979): de kansen die elk individu heeft om in gegeven maatschappelijke omstandigheden een bepaalde kwaliteit van leven te verwerven. In het huidige onderzoek benaderen we deze levenskansen op een macro-sociologische manier: door het bekijken van economisch-politieke condities in het land van herkomst en de situatie in Nederland meten we indirect de levenskansen die individuele asielzoekers zullen waarnemen.

Conditie land van herkomst

Wat betreft het perspectief in het land van herkomst is volgens Morrison (2000), die onderzoek deed in Engeland, de 'verbeterde situatie in het herkomstland' het op een na meest genoemde terugkeermotief onder terugkeerders met een asielachtergrond (na het motief familiehereniging, zie hierna). Ook uit ander onderzoek komt naar voren dat de kans op terugkeer toeneemt naarmate de politieke omstandigheden, zoals vrijheid en democratie, in het herkomstland verbeteren (Black et al., 2004; Bloch & Atfield, 2000; Simmons, 2000; Van Wijk, 2008). De migrant overweegt terugkeer zodra de maatschappelijke veiligheid in het land van herkomst weer voldoende is gegarandeerd (King, 2000). Zo wijst Klinthäll (2004) in de context van de terugkeer van vluchtelingen vanuit Zweden op het belang van de politieke stabiliteit van de betreffende herkomstlanden.

In het huidige onderzoek worden politieke omstandigheden in het land van herkomst geschat op basis van een schaal voor politieke terreur en een schaal voor democratische onvrijheid.⁸ De verwachtingen zijn als volgt:

- H1 Hoe veiliger (of hoe lager het niveau van politieke terreur en geweld in) het land van herkomst, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren.
- H2 Hoe meer democratische vrijheid in het land van herkomst, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren.

Vooraf in onderzoek naar arbeidsmigratie is terugkeer in verband gebracht met het economische perspectief in het land van herkomst (Dustmann & Weiss, 2007; Rodenburg, Weltevrede & Engbersen, 2005; Van Wijk, 2008). Er is meer terugkeer naar landen met een relatief hoge dan met een relatief lage levensstandaard. Ook in studies naar illegale (arbeids)migranten is dit verband gevonden (Rodenburg, Weltevreden & Engbersen, 2005; Van Wijk, 2008). Terugkeerders hebben een inkomstenbron nodig om na hun terugkeer een duurzaam bestaan op te kunnen bouwen. Omdat veel landen waar asielzoekers naar terugkeren kampen met armoede en hoge werkloosheidscijfers, is dit vaak problematisch (Sow, 2011; Whyte & Hirsland, 2013). Het is echter de vraag of economische variabelen bij asielmigranten even belangrijk zijn. King (2000) rapporteert althans dat de meeste asielmigranten de politieke situatie in het land van herkomst veel belangrijker vinden dan de economische situatie. Uit een eerdere WODC-studie komt naar voren dat uitgeprocedeerde asielzoekers weliswaar iets positiever tegenover terugkeer staan wanneer zij inschatten dat hun sociaaleconomische levenskansen in het land van herkomst relatief goed zijn, maar dat dit effect veel zwakker is dan het effect van de ingeschatte veiligheid bij terugkeer (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010, 2011). In dit onderzoek wordt het gemiddelde levenspeil (BNP per capita) gebruikt als indicator voor de levenskansen van asielzoekers in hun land van herkomst. De theorievorming met betrekking tot de economische conditie leidt tot de volgende verwachting:

- H3 Hoe hoger het gemiddelde levenspeil in het land van herkomst is, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren.

Situatie in Nederland

Voorts lijkt terugkeer verband te houden met levenskansen in het land van de asielaanvraag. Zowel de economische als de politieke omstandigheden zijn in Westerse landen aanmerkelijk beter dan in de meeste herkomstlanden. Nederland behoort tot de rijkste landen ter wereld en scoort hoog op democratie en politieke vrijheid. Gezien de grote internationale ongelijkheid in levenskansen zal het weinig verbazen dat de kans op zelfstandige terugkeer klein is zo lang de persoon uitgaat van een legale toekomst in Nederland (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010).

Voor illegale migranten zijn de levenskansen echter aanmerkelijk slechter dan voor burgers en migranten met een (permanente) verblijfsvergunning: de Nederlandse overheid heeft sinds de jaren negentig diverse maatregelen genomen om illegale migranten te weren van de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het onderwijs en de gezondheidszorg (Van der Leun, 2003). Vanaf het einde van de jaren negentig is er bovendien meer aandacht besteed aan de opsporing, detentie en uitzetting van illegale migranten (Leerkes, 2009; Leerkes & Broeders 2010). Van Wijk (2008) stelt dat sommige respondenten tot terugkeer werden 'geprest' door financiële problemen, werkloosheid, het toegenomen aantal arbeidsinspecties en het vooruitzicht

⁸ De schaal voor politieke terreur is afkomstig uit jaarlijkse rapporten van Amnesty International en de US Department of State met betrekking tot mensenrechten in verschillende landen. De schaal voor onvrijheid is gebaseerd op gegevens uit rapporten van Freedom House.

van vreemdelingenbewaring. Uit een onderzoek van Morrison (2000) komt naar voren dat asielzoekers in Engeland die terugkeren naar hun land van herkomst in 20% van de gevallen als reden voor hun terugkeer opgeven dat zij ongelukkig zijn in Engeland. Dergelijke waarnemingen geven aan dat migranten blijkbaar niet alleen terugkeren als het migratieproject geslaagd is - bijvoorbeeld als het land van herkomst weer voldoende veilig is -, maar ook als het is mislukt. In dit verband wordt in de literatuur gesproken over 'failed migration' (Gmelch, 1980; Cassarino, 2004).

Er zijn overigens aanwijzingen dat de feitelijke graad van uitsluiting minder groot is dan nationale wetgeving suggereert: een eerdere studie (Van der Welle & Odé, 2009) toonde aan dat 20% tot 25% van de Nederlandse gemeenten noodopvang voor asielzoekers faciliteerde, waaronder ook voor volledig uitgeprocedeerden. In het huidige onderzoek staan de levenskansen voor asielzoekers in Nederland niet centraal.⁹ Deze kansen worden hoogstens zeer indirect gemeten via effecten van beleidsmaatregelen (zie paragraaf 2.2).

2.1.2 Sociale factoren

Er bestaan verschillende soorten bindingen die een migrant kan hebben met zowel het herkomstland als Nederland. Deze bindingen kunnen de terugkeer belemmeren of faciliteren. Er zijn verschillende aspecten van binding met het land van herkomst die invloed hebben op de terugkeer vanuit Nederland, zoals sociale netwerken die voor het vertrek zijn opgebouwd en identificatie met het land van herkomst. Daarnaast wordt getheoretiseerd over de binding die asielmigranten kunnen hebben met Nederland op basis van de beslistijd van hun asielaanvraag en hun 'vestigings-intentie'.

Land van herkomst

Ten eerste lijkt het contact met familie in het land van herkomst de kans op terugkeer te vergroten. Morrison (2000) rapporteert dat de behoefte aan hereniging met achtergebleven familieleden bij asielmigranten in Engeland het voornaamste gerapporteerde terugkeermotief is. Die psychologische dimensie keert tevens terug in het Nederlandse onderzoek (Van Kalmthout et al., 2004; zie ook Van Wijk (2008) over 'emotionele schuld'). Het hebben van een echtgenoot of kind in het thuisland maakt van migranten 'doelmatige' verdieners: onder druk van het gemis van hun gezinsleden in het land van bestemming werken zij harder om eerder tot de beoogde winst te komen en wanneer deze behaald is weer terug te keren naar het land van herkomst (Constant & Massey, 2002). Ten tweede kunnen hoogopgeleide migranten in het land van herkomst relatief veel profijt trekken van hun opleidingsniveau, terwijl zij in het buitenland veelal onder hun niveau een baan vinden of werkloos zijn. Evenzo neemt de kans op terugkeer toe wanneer een migrant in het land van herkomst heeft gewerkt (Constant & Massey, 2002). Ook heeft de mate van identificatie met het land en de groep van herkomst effect op de kans op terugkeer: zo blijkt uit Dourleijn en Dagevos (2011) dat vluchtelingen die zich sterk identificeren met de eigen groep meer heimwee hebben naar het land van herkomst. Volgens Van Wijk (2008) speelt heimwee bij migranten een belangrijke rol in het besluit

⁹ Dit heeft te maken met de aard van de beschikbare gegevens. Er zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar de relatie tussen terugkeer en werkloosheid in Nederland. Er zijn in dat geval echter maar elf waarnemingen (voor elk jaar in de periode 2001-2011 één waarneming), wat erg weinig is voor statistisch onderzoek. Statistisch onderzoek naar het belang van levenskansen in het land van de asielaanvraag wordt eigenlijk pas mogelijk wanneer er meerdere landen van aanvraag in de analyse opgenomen zouden kunnen worden (wanneer er bijvoorbeeld gegevens zouden zijn over terugkeer van afgewezen asielzoekers vanuit andere Europese landen).

voor terugkeer. Snel, Engbersen en Leerkes (2006) vinden aanwijzingen dat de binding met het herkomstland sterker is naarmate een migrant ouder is op het moment van emigratie.

Vervolgens rapporteert Van Wijk (2008) dat illegale migranten een onafgeloste migratieschuld kunnen ervaren als een belemmering voor terugkeer. Het is voor migranten vaak kostbaar om naar Nederland te komen. Dit komt uiteraard deels doordat het vaak gaat om langeafstandsmigratie; reiskosten nemen in principe toe met de geografisch te overbruggen afstand. Daarnaast moeten migranten in veel gevallen gebruikmaken van een mensensmokkelaar om naar Europa te kunnen reizen. Migrant lenen dan ook regelmatig grote bedragen om het migratieproject te financieren (Van Liempt, 2007). Bovendien kan er volgens Van Wijk sprake zijn van een 'sociale schuld' (zie ook Soudijn, 2006). Sociale schuld ontstaat wanneer achterblijvers van de migrant verwachten dat de migrant de familie financieel steunt omdat deze nu in het welvarende Europa woont.

Hoewel dit minder evident is kan een onafgeloste migratieschuld ook als een vorm van binding opgevat worden: totdat de schuld is afgelost blijft de migrant niet geheel 'vrij', maar is op een bepaalde manier gebonden aan het land van herkomst. Ten slotte is het maar de vraag welk effect de sociale verwachting tot 'remitting' – het sturen van geld of goederen aan familie in het herkomstland – heeft op terugkeer. Lindstrom (1996) vindt bewijs voor een negatieve relatie tussen remitting en terugkeer onder ongeschoolde Mexicaanse immigranten in de Verenigde Staten. Deze relatie ondersteunt het idee dat het sturen van geld of goederen erop wijst dat het de migrant goed gaat en geen reden heeft om terug te keren naar het herkomstland. In hun onderzoek naar remigratie van arbeidsmigranten in Duitsland vinden Constant en Massey (2002) daarentegen een positief effect van remitting op remigratie. Vanuit dit gezichtspunt vormt remitting in de eerste plaats de uitdrukking van de binding met het land van herkomst: ook in financiële zin wordt de band met het herkomstland aangehouden of aangetrokken omdat de migrant in de toekomst wil gaan terugkeren en zijn oude sociale netwerk te vriend wil houden.

In dit onderzoek kan de binding met het land van herkomst enkel gemeten worden door te bekijken of de asielzoeker een partner in het land van herkomst heeft en – meer indirect – door te kijken naar de leeftijd van de asielzoeker (oudere asielzoekers zijn op hogere leeftijd gemigreerd en hebben daarom zoals gezegd een sterkere band met het land van herkomst). De verwachtingen worden als volgt geformuleerd:

- H4 Getrouwde, afgewezen asielzoekers die alleen in Nederland zijn keren vaker zelfstandig terug dan afgewezen asielzoekers die niet getrouwd en alleen in Nederland zijn.
- H5 Oudere, afgewezen asielzoekers keren vaker zelfstandig terug dan afgewezen asielzoekers die jonger zijn.

Binding met Nederland

In het algemeen wordt verwacht dat een sterkere binding met het land van bestemming samenhangt met een kleinere kans op terugkeer. Bij arbeidsmigranten die niet uitgaan van een tijdelijk verblijf, blijkt de kans op terugkeer inderdaad af te nemen naarmate migranten langer in het land van bestemming hebben gewoond (Dustmann, 1993; Steiner & Velling, 1994). Wanneer we dit betrekken op asielmigranten kunnen we verwachten dat de doorlooptijden van de asielaanvragen een belangrijke rol spelen in de beslissing om wel of niet terug te gaan na een afwijzing. Hoe langer het duurt voordat de IND een beslissing heeft genomen over de asielaanvraag, hoe

meer de asielzoekers wellicht een binding hebben opgebouwd met Nederland.¹⁰ Hierover volgt meer in paragraaf 2.2.3. Naast de duur van het verblijf in het bestemmingsland bestaan er andere factoren die ook effect hebben op de binding met het land en daarmee ook op de kans op terugkeer. Zo lijken werkervaring, het hebben van een partner en/of kinderen in het land van bestemming, kennis hebben van de taal en zich psychisch goed voelen in de nieuwe maatschappij van invloed te zijn (Constant & Massey, 2002; Dustmann, 1993; Jensen & Pedersen, 2007; Steiner & Velling, 1994). Ook identificatie met het land van aankomst lijkt relevant te zijn: wie zich identificeert met het land van de asielaanvraag en zich er thuis voelt zal minder geneigd zijn tot terugkeer (Constant & Massey, 2007; Eltink, 1999; Van Kalmthout, Graft, Hansen & Hadrouk, 2004). De Haas en Fokkema (2011) laten echter zien dat niet alle typen bindingen met het bestemmingsland de kans op een terugkeerintentie verkleinen. Sociaal-culturele binding (wanneer migranten in het bestemmingsland familie en vrienden hebben wonen en zich er thuis voelen) blijkt inderdaad een negatief effect te hebben op terugkeer, maar economische binding (het al dan niet hebben van werk) heeft een minder duidelijk en soms zelfs positief effect op terugkeer. Ook door Leerkes, Galloway en Kromhout (2010; 2011) wordt (hoewel dit een kleine steekproef betrof) geen negatief verband gevonden tussen terugkeerintentie en de binding met de Nederlandse samenleving. Meer 'gebonden' asielzoekers lijken dus niet per definitie minder van plan om terug te keren.

In eerdere studies is gesproken over migratiepatronen met betrekking tot gender en families. Op basis van deze patronen kunnen verwachtingen geformuleerd worden over de sociaal-culturele integratie en de binding van individuele migranten met Nederland. Zo komt volgens Castles (2000) een migratiebeweging vaak op gang door jonge, mannelijke pioniers. Vrouwen komen (eventueel in het gezelschap van kinderen of andere familieleden) over het algemeen pas over wanneer hun mannelijke partner en/of andere familieleden zich gevestigd hebben in het land van bestemming (Mascini & Van Bochove, 2009; Nicolaas, Sprangers & Witvliet, 2003). Omdat de mannen zich in Nederland al hebben voorbereid op de komst van hun vrouwen ligt het in de lijn der verwachting dat vrouwen minder vaak terugkeren dan mannen. Dat betekent dat wanneer de vrouwelijke partner is overgekomen, er blijkbaar een bepaalde vestigingsintentie bestaat. Bovendien zijn families (met kinderen) minder mobiel dan alleenstaanden en keren families om die reden waarschijnlijk minder vaak terug. Daarnaast kan verondersteld worden dat de vestigingsintentie en de binding met Nederland ontstaan of vergroot worden zodra kinderen van asielzoekers in Nederland naar school gaan. De kinderen leren hier meer over Nederland en over de Nederlandse taal en de familie komt op deze manier in contact met Nederlandse leerkrachten en met Nederlandse gewoonten. Volgens Kalverboer en Zijlstra (2006) brengen kinderen in de basisschoolleeftijd meer tijd door met leeftijdsgenoten en met hun leerkracht, dan met hun ouders. Hierdoor zijn ze ingebed in de Nederlandse samenleving en cultuur. Ze ontwikkelen een toekomstperspectief en een Westerse identiteit en zijn gewend aan de omgangsvormen in de Nederlandse samenleving. Het hele gezin zal zich hierdoor meer verbonden voelen met Nederland.

¹⁰ De beslistijd van de IND kan ook afhankelijk zijn van het land van herkomst, bijvoorbeeld door de omstandigheden in dit land. Hier is bij de analyses van de relatie tussen beslistijden en de kans op zelfstandige terugkeer tot op zekere hoogte rekening mee gehouden. Er zijn namelijk ook aparte analyses gedaan (niet getoond) voor enkele landen waar veel asielzoekers vandaan komen, zoals Afghanistan. We vonden dan soortgelijke patronen als in analyses die in hoofdstuk 5 zijn getoond.

De binding met Nederland wordt gemeten door het gezelschap waarmee de asielzoeker zijn of haar asielaanvraag doet te analyseren. Zo kan bekeken worden of de asielzoeker alleen of met een andere volwassene in Nederland is en of de asielzoeker met kinderen (wel of niet in schoolgaande leeftijd) in Nederland verblijft. Op deze manier wordt een indicatie gevonden van de vestigingsintentie en de sociaal-culturele integratie van de asielmigrant. De hypothesen zijn als volgt:

- H6 Mannelijke, afgewezen asielzoekers keren vaker zelfstandig terug dan vrouwelijke, afgewezen asielzoekers.
- H7 Alleenstaande, afgewezen asielzoekers keren vaker zelfstandig terug dan afgewezen asielzoekers die als koppel in Nederland zijn.
- H8 Afgewezen asielzoekers zonder kinderen in Nederland keren vaker zelfstandig terug dan afgewezen asielzoekers met kinderen in Nederland.
- H9 Afgewezen asielzoekers met kinderen in Nederland in een niet-schoolgaande leeftijd keren vaker terug dan afgewezen asielzoekers met kinderen in Nederland in de schoolgaande leeftijd.

2.1.3 Praktische voorwaarden

Het is mogelijk dat een migrant die wil terugkeren geen concrete terugkeerplannen heeft, omdat hij/zij denkt dat terugkeer moeilijk te realiseren is. Zo zijn er verschillende praktische voorwaarden van belang. De belangrijkste van deze aspecten zijn het bezitten van een reisdocument, de kosten van terugkeer en de gezondheid van de migrant.

Reisdocumenten

In het huidige interstatelijke bestel is legale terugkeer alleen mogelijk met een officieel reisdocument, dat wil zeggen: een geldig paspoort of een zogeheten laissez-passer (Torpey, 1999). Het verkrijgen van reisdocumenten is soms problematisch (Van Kalmthout et al., 2004; Noll, 1999).

Kosten terugkeer

Verder zijn aan zelfstandige terugkeer de nodige reiskosten verbonden, evenals kosten voor de eerste periode van levensonderhoud. Het is aannemelijk dat terugkeer waarschijnlijker wordt wanneer de terugkeerder erop vertrouwt dat hij die kosten kan opbrengen.

Gezondheid

Bovendien dient iemand zowel fysiek als mentaal in staat te zijn om terug te keren. Dit is de reden waarom terugkeer van (asiel)migranten in verband is gebracht met gezondheid (Black, Koser & Walsh, 1997; Black et al., 2004; Engelhard, 2004; Van Wijk, 2008). Die relatie tussen gezondheid en de terugkeer van asielzoekers lijkt niet eenduidig te zijn. Aan de ene kant bestaat de indruk dat medische klachten kunnen bijdragen aan terugkeer. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om klachten die de migrant toeschrijft aan het verblijf in Nederland en die naar zijn idee – eventueel nadat hij daarover medici heeft geconsulteerd – afnemen bij re-integratie in de meer vertrouwde, oorspronkelijke leefomgeving. Toch wordt anderzijds verondersteld dat medische klachten meestal een belemmering vormen voor terugkeer. Zo zijn de medische voorzieningen in Nederland vaak beter dan in het land van herkomst. Ook wordt aangenomen dat mensen met een zwakke gezondheid minder goed in staat zijn om informatie te verwerven over remigratiemogelijkheden in het land van herkomst (Black, Koser & Walsh, 1997). Door Leerkes, Galloway en Kromhout (2010) wordt geconcludeerd dat het op peil houden en verbeteren van de

(psychische) gezondheid van asielzoekers resulteert in hogere terugkeer naar de landen van herkomst.

Het is bekend dat psychische klachten onder asielzoekers relatief veel voorkomen. Een deel van die klachten houdt verband met omstandigheden in het land van herkomst, zoals oorlogstrauma's (Gerritsen et al., 2006). Er is minder onderzoek over de gezondheidsontwikkeling naarmate het verblijf in Nederland langer duurt. In 2004 vonden Laban en collega's een toename van depressieve en andere psychische aandoeningen naarmate de duur van de asielprocedure toeneemt.

De voorwaarden voor het beschikken over een reisdocument en de financiën voor terugkeer worden niet direct gemeten in het huidige onderzoek. Wel wordt gekeken naar de invloed van terugkeerprogramma's en andere beleidsmaatregelen; deze nemen voor een deel eventuele praktische belemmeringen weg (zie paragraaf 2.2). In het huidige onderzoek bestuderen we geen gezondheidseffecten. Wel is het mogelijk dat het effect van de beslistijd (ten aanzien van de asielaanvraag) op de terugkeer kans deels verband houden met gezondheidsaspecten (zie paragraaf 2.2).

2.1.4 Gepercipieerde legitimiteit van de asielprocedure

Uit recent onderzoek naar de terugkeerbereidheid onder gedetineerde illegale vreemdelingen (Van Alphen et al., 2013) komen aanwijzingen naar voren dat terugkeer verband houdt met de gepercipieerde legitimiteit van het Nederlandse migratiebeleid. Onder migranten die er begrip voor hadden dat ze met het oog op uitzetting in vreemdelingenbewaring waren geplaatst was de bereidheid om Nederland te verlaten tijdens de detentie in steeds hogere mate zichtbaar dan onder migranten die er weinig of geen begrip voor hadden. Op grond van deze waarneming is het aannemelijk dat aspecten van legitimiteit ook van belang zijn bij zelfstandige terugkeer onder afgewezen asielzoekers. Tyler (1990, 2010), die veel heeft geschreven over het belang van legitimiteit bij regelnavolging, onderscheidt een instrumenteel en een normatief perspectief met betrekking tot legitimiteit. Bij het instrumentele perspectief kijken mensen of het resultaat van besluiten of acties gunstig voor hen is. Dit kan gelinkt worden aan de eerdere bespreking van levenskansen (paragraaf 2.1.1): een afgewezen asielzoeker kan negatief staan tegenover terugkeer omdat het niet in het eigen belang is om terug te keren, omdat hij of zij ervan uitgaat dat er in het herkomstland weinig levenskansen zijn. Bij het normatieve perspectief kijken mensen niet zozeer of het besluit in hun belang is, maar of de uitkomst van het besluit rechtvaardig is en of de beslissing ertoe op een rechtvaardige manier tot stand is gekomen. Binnen dit normatieve perspectief neemt Tyler twee soorten van 'rechtvaardigheidsbeleving' waar, namelijk *distributive justice* en *procedural justice*. *Distributive justice* ('uitkomstrechtvaardigheid') heeft betrekking op de gepercipieerde rechtvaardigheid van uitkomsten van besluiten (hier: de vraag of een asielzoeker er begrip voor heeft dat iemand met zijn of haar migratieachtergrond Nederland dient te verlaten). *Procedural justice* ('procedurele rechtvaardigheid') heeft betrekking op de gepercipieerde rechtvaardigheid van de procedures waarmee men tot besluiten is gekomen (hier: de vraag of afwijzing op een goede manier tot stand is gekomen, bijvoorbeeld de vraag of de afwijzing goed is onderbouwd en of de persoon voldoende beroepsmogelijkheden en juridische ondersteuning zijn geboden) (Tyler, 1990).

Wanneer we dit betrekken op asielprocedures kan gesteld worden dat personen uit onveilige landen hun situatie deels vanuit het instrumentele perspectief zullen bekijken, omdat hun levenskansen in het geding zijn. Maar het kan ook zijn dat normatieve aspecten een rol spelen. Zowel de migrant als de advocaat kan bij zeer snelle beslissingen bijvoorbeeld het idee hebben dat er niet goed gekeken is naar de asielaanvraag. Wellicht plaatsen migrant en advocaat ook vraagtekens bij de legiti-

mititeit van beslissingen die relatief lang op zich hebben laten wachten; in dit geval omdat de migrant op dat moment al zo lang in Nederland verblijft.

In dit onderzoek wordt onderzocht of er een relatie bestaat tussen de tijd van asiel-aanvraag tot een afwijzing door IND en de mate van terugkeer. Er kan bijvoorbeeld verondersteld worden dat wanneer de beslistijd kort is, of juist relatief lang, de asielzoeker eerder in beroep zal gaan na een negatieve beslissing en daarom niet zelfstandig zal terugkeren naar het land van herkomst (zie verder paragraaf 2.2.3).

2.2 Beleidseffecten

In de afgelopen jaren zijn diverse beleidsmaatregelen genomen die wellicht invloed hebben gehad op de terugkeer van asielzoekers. Eerst zullen enkele beleidseffecten besproken worden die direct getoetst zijn in het huidige onderzoek. Daarna volgt een kort overzicht van maatregelen die indirect gemeten zijn.

2.2.1 Financiële ondersteuning

In de eerste plaats kan terugkeer in verband gebracht worden met diverse terugkeerregelingen van IOM. Zo kunnen vreemdelingen uit de meeste herkomstlanden in het kader van de reguliere *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN)-regeling aanspraak maken op een ondersteuningsbijdrage bij zelfstandige terugkeer (EU-landen en een aantal Westerse landen zijn van REAN uitgesloten). IOM geeft advies en informatie aan migranten die terug willen keren, ondersteunt bij het verkrijgen en betalen van reisdocumenten, betaalt de reiskosten die noodzakelijk zijn voor terugkeer en assisteert bij het inchecken, de transit en de aankomst op het vliegveld in het land van herkomst. Daarnaast heeft IOM aandacht voor specifieke behoeftes van kwetsbare groepen, zoals alleenstaande minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel en migranten met gezondheidsproblemen.

In aanvulling op de REAN-regeling biedt IOM bepaalde doelgroepen extra (financiële) ondersteuning of individuele begeleiding. In principe komen afgewezen asielzoekers vanaf juni 2004 in aanmerking voor dergelijke additionele financiële ondersteuning onder de zogenaamde 'Herintegratie regeling bij terugkeer' (HRT) of 'Herintegratie regeling project terugkeer' (HRPT). In de afgelopen jaren heeft IOM daarnaast aanvullend op het REAN-programma projecten ontwikkeld voor bepaalde doelgroepen waarmee ondersteuning wordt gegeven aan de herintegratie na terugkeer. Deze ondersteuning in natura is ontwikkeld om migranten te helpen met het opbouwen van een nieuw bestaan in het land van herkomst. Sinds 2012 is het mogelijk om de financiële HRT ondersteuning te combineren met ondersteuning in natura via diverse projecten, maar dit valt buiten de onderzoeksperiode.

Overigens is het mogelijk dat de gelden ook voor andere doeleinden gebruikt worden dan puur voor ondersteuning bij de re-integratie in het land van herkomst. Zo kunnen terugkeerders het geld gebruiken om nieuwe migratieprojecten op te starten (bijvoorbeeld in de regio van oorsprong), of om hun migratie- of sociale schuld (zie paragraaf 2.1.2) af te lossen (ook dat vergemakkelijkt re-integratie, maar misschien niet zoals het is voorzien). Ten slotte is er de mogelijkheid dat migranten, vooral uit relatief nabijgelegen landen, (mede) naar Nederland komen in de wetenschap dat men uiteindelijk met terugkeerondersteuning zal kunnen terugkeren. Op deze manier wordt het geld gebruikt om inkomen te werven. Vermoedens bestaan dat dit heeft plaatsgevonden onder asielzoekers uit Macedonië, Georgië en Wit-Rusland; in maart 2010 zijn Georgiërs uitgesloten van HRT, in augustus de Macedoniërs. In november 2011 zijn Wit-Russen uitgesloten.

Het effect REAN is in dit onderzoek niet bestudeerd omdat asielzoekers uit nagenoeg alle landen er gebruik van kunnen maken. Wel is gekeken naar het van *additionele financiële ondersteuning* (HRT en HRPT) door gegevens over ondersteuning voor verschillende herkomstlanden in de periode 2001 tot en met 2011 te analyseren. De verwachting is als volgt:

H10 Hoe meer additionele financiële ondersteuning beschikbaar is, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren.

2.2.2 Voorlichting

Een voorwaarde voor het gebruik maken van terugkeermogelijkheden en -ondersteuning is dat migranten bekend zijn met deze opties. Daarnaast hebben zij wellicht voorlichting nodig over actuele condities in het land van herkomst, omdat zij soms al een tijd weg zijn uit het herkomstland. Voorlichting over het land van herkomst zal overigens vooral een positief effect hebben op terugkeer wanneer de omstandigheden er relatief gunstig zijn terwijl de potentiële terugkeerder daar nog niet van op de hoogte was. Onder REAN vindt door IOM op diverse manieren uitgebreide voorlichting plaats. Voor verdere specialisatie zijn aan deze basis enkele voorlichtingsprogramma's toegevoegd. Het voorlichten van migranten stond onder andere centraal bij het terugkeerprogramma *Information on Return and Reintegration in Countries of Return* (IRRICO), dat tussen 2006 en 2010 van kracht was.¹¹ Het programma had als doel om adequate informatie te verschaffen aan potentiële terugkeerders over zelfstandige terugkeer en re-integratie in het land van herkomst. In dit verband werden onder andere informatiebrochures ontwikkeld voor een selectie van landen waar asielzoekers vandaan kwamen (IOM, 2008, 2010a). Een ander aspect van het voorlichtingsbeleid van IOM is 'native counselling'. In het kader van het zogenoemde *Randstad Return project* worden uitgeprocedeerde asielmigranten in de vier grote steden actief benaderd en geïnformeerd over de mogelijkheden omtrent zelfstandige terugkeer. De asielmigranten worden benaderd door personen die zelf afkomstig zijn uit de belangrijkste herkomstlanden van de doelgroep en de taal of talen spreken uit het herkomstland (EMN, 2006). Het project startte in 2003 en het idee achter deze regeling is dat migranten meer vertrouwen hebben in iemand die voorlichting geeft over een land waar deze persoon zelf ook vandaan komt. Wanneer migranten informatie van een Nederlander verkrijgen over terugkeer naar hun herkomstland kan dit eerder als propaganda opgevat worden; de vertrouwensrelatie bij een gevoelig onderwerp als terugkeer is bijzonder belangrijk. Voorlichting door een *native counsellor* kan daarnaast meer maatwerk leveren dan voorlichting door middel van het programma IRRICO. Zo kunnen bijvoorbeeld mensen uit een bepaalde regio in een land aan elkaar gekoppeld worden. Omdat een *native counsellor* daarom niet per definitie aan elke burger uit een land gekoppeld kan worden kunnen de effecten hiervan wellicht moeilijk te meten zijn. Overigens kan de toegevoegde waarde van algemene voorlichting over de situatie in het land van herkomst betwist worden, omdat te verwachten is dat de asielzoekers nog veel (indirect) contact hebben met het land waar ze vandaan komen en in transnationale netwerken en activiteiten participeren (Snel, Engbersen & Leerkes, 2006). Net als het effect van additionele financiële ondersteuning wordt het effect van *additionele* voorlichting gemeten door gegevens over voorlichting voor verschillende herkomstlanden in de periode 2001 tot en met 2011 te bestuderen. De verwachting is als volgt:

¹¹ IRRICO startte in eerste instantie als pilot project in oktober 2006; het project werd onder de noemer IRRICO II voortgezet tot 2010.

H11 Hoe meer additionele voorlichting met betrekking tot terugkeer naar het land van herkomst beschikbaar is, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren.

2.2.3 *Beslistijd in eerste aanleg*

In deze paragraaf wordt een theoretische relatie gelegd tussen de lengte van de beslistijd ten aanzien van de asielaanvraag en de kans op terugkeer. We kijken dus niet naar de *procedureduur* als geheel, maar naar de *beslistijd* in eerste aanleg. De gehele procedureduur omvat immers ook beroepen en nieuwe aanvragen tot het moment dat de asielzoeker uitgeprocedeerd is of verdere procedures niet meer in Nederland mag afwachten. Met de beslistijd wordt de termijn bedoeld waarin de eerste asielaanvraag door de IND wordt afgehandeld. Deze keuze is gemaakt omdat de beslistermijn onafhankelijk is van de houding van de asielmigrant. Dat wil zeggen, de migrant heeft geen invloed op deze termijn. De procedureduur als geheel kan uiteraard wel beïnvloed worden door de asielzoeker doordat men in beroep kan gaan of een nieuwe aanvraag kan indienen. Omdat dit aspect niet onafhankelijk van de asielzoeker wordt bepaald volgt logischerwijs dat er een verband zal bestaan met de kans op terugkeer van deze asielzoeker. Een asielzoeker die niet geneigd is om terug te gaan naar het land van herkomst zal zijn procedureduur immers proberen te verlengen door in beroep te gaan. Een langere procedureduur leidt dan niet tot een lagere terugkeerkans maar is veeleer een gevolg van een lage terugkeerge-negdheid. Wanneer we kijken naar de beslistermijn doet dit methodologische probleem zich niet voor.

In eerder onderzoek is ten eerste, zoals al genoemd is, een verband verondersteld tussen procedureduur en de gezondheid van asielzoekers. Laban en collega's (2004) vonden een toename van depressieve en andere psychische aandoeningen naar-mate de duur van de asielprocedure toeneemt. Zij stellen dat de variabele 'duur van verblijf' een opeenhoping van postmigratiestressfactoren lijkt te vertegenwoordigen, zoals de angst om weggestuurd te worden, onzekerheid over de duur of het resultaat van de asielprocedure, gebrek aan werk, geld en geschikte huisvesting, zich zorgen maken over of het missen van familieleden in het land van herkomst; en zorgen over de kinderen. De auteurs vinden een significante toename van psychopathologie bij asielzoekers; 'duur van verblijf', ofwel een langdurige asielprocedure, blijkt een van de belangrijkste risicofactoren te zijn.

Ten tweede wordt een relatie verwacht tussen de beslistijd en de binding met Nederland. Zoals hierboven besproken is kan de binding met Nederland benaderd worden door te bekijken of de asielzoekers hier alleen zijn, of ze een (vrouwelijke) partner bij zich hebben en of ze met kinderen in Nederland verblijven die al dan niet in schoolgaande leeftijd zijn. Hoe langer de asielprocedure duurt, hoe meer de kans toeneemt dat een partner ondertussen overkomt of dat een kind in een familie van asielzoekers in Nederland naar school gaat. Zoals is beargumenteerd, kan worden verondersteld dat deze zaken zorgen voor een grotere vestigingsintentie en binding met Nederland.

Ook kan de procesduur invloed hebben op opvattingen met betrekking tot levenskansen als illegale migrant in Nederland. Leerkes, Varsanyi en Engbersen (2012) tonen aan dat hoe meer ingebed een illegale migrant is in een sociaal netwerk, hoe groter de kans is dat hij/zij zich in de illegaliteit staande weet te houden. Aangenomen kan worden dat hoe langer de asielaanvraag duurt, hoe langer de asielzoeker de tijd krijgt om een netwerk op te bouwen en de Nederlandse maatschappij te leren kennen. Omdat de asielzoeker op die manier meer ingebed is in een sociaal

netwerk, zal hij of zij de situatie als illegale migrant als minder problematisch ervaren en daarom zal de kans op terugkeer naar het herkomstland kleiner worden.

Kortom, er zijn allerlei zaken die een rol spelen bij de relatie tussen de beslistijd en de terugkeerkans. Van de ene kant verwachten we dat asielzoekers meer ingebed zijn in de Nederlandse samenleving naarmate de beslistijd langer duurt en dat er wellicht meer gezondheidsproblemen ontstaan. Ook wijst een lange beslistijd er wellicht op dat de situatie in het land van herkomst relatief onduidelijk of problematisch is. Van de andere kant is er de aanname dat een zeer korte beslistijd wellicht resulteert in twijfel met betrekking tot de legitimiteit van de beslissing (zie paragraaf 2.1.4). Door deze tegenwerkende invloeden kunnen we aannemen dat er geen lineaire maar een curvilineaire relatie bestaat tussen de beslistijd en de kans op terugkeer: de kans op terugkeer neemt eerst toe als de beslistijd langer is en neemt na een bepaald 'optimum' weer af. De volgende verwachting is daarom geformuleerd:

H12 De mate van zelfstandige terugkeer is groter bij een gemiddelde beslistijd dan bij een korte of lange beslistijd.

2.2.4 Overige effecten

In de periode van een aantal jaren na 15 juni 2007 is de Pardonregeling uitgevoerd (officieel Regeling ter Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet, afgekort RANOV). Deze regeling was bedoeld voor vreemdelingen die onder de oude Vreemdelingenwet (dus voor 1 april 2001) een asielaanvraag indienden en nog altijd in Nederland waren. De Pardonregeling verleende hen onder bepaalde voorwaarden een verblijfsvergunning (IND, 2013). Tijdens de uitvoering van deze regeling was de vreemdelingenketen minder gericht op terugkeer en omdat de criteria niet helemaal duidelijk waren, hoopten veel mensen, ook mensen die op dat moment al illegaal in Nederland verbleven, op een legaal verblijf in Nederland. De levenskansen in de legaliteit in Nederland zijn aanmerkelijk hoger dan de levenskansen in de meeste landen van herkomst. Op basis van deze argumenten is te verwachten dat de zelfstandige terugkeer in 2007 en 2008 – gedurende de jaren dat het Generaal Pardon werd uitgevoerd – lager was dan eerder of later.

Ten tweede is in 2007 de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) opgericht. Deze dienst regisseert het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Zo geeft de Dienst voorlichting over terugkeer aan afgewezen asielzoekers. Het vermoeden bestaat dat de DT&V van invloed is op de waargenomen dreiging van uitzetting: met de komst van de Dienst worden afgewezen asielzoekers er meer op geattendeerd dat ze niet in Nederland kunnen blijven. Op basis hiervan bestaat de verwachting dat de mate van terugkeer vanaf 2007 – in elk geval vanaf 2009, toen het Generaal Pardon was afgerond – hoger was dan de jaren ervoor.

Hoewel deze maatregelen niet direct te meten zijn in dit onderzoek, zijn de effecten wel bestudeerd aan de hand van de terugkeercijfers in de afzonderlijke jaren. Echter, de beide maatregelen zijn ongeveer tegelijkertijd uitgevoerd en werken allebei in een andere richting (de Pardonregeling zorgt voor *lagere* terugkeercijfers en DT&V zorgt voor *hogere* terugkeercijfers). Daarom zal het moeilijk zijn om de effecten duidelijk waar te nemen.

De volgende verwachtingen komen voort uit het voorgaande:

H13 De mate van zelfstandige terugkeer was in 2007 en 2008 lager dan in de overige onderzochte jaren.

H14 De mate van zelfstandige terugkeer was vanaf 2009 hoger dan in de overige onderzochte jaren.

3 Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethoden. In paragraaf 3.1 worden de kwantitatieve databronnen en methoden beschreven. De onderzoeksmethoden ten aanzien van de gevalstudie over Irak komen in paragraaf 3.2 aan bod. Het hoofdstuk is op sommige plaatsen vrij technisch.

3.1 Kwantitatieve databronnen en methoden

3.1.1 Afhankelijke variabele

Er is in dit deelonderzoek getracht om de variatie in *terugkeer via IOM* te verklaren. Het gaat dus om *aantoonbare* zelfstandige terugkeer: personen die buiten alle instanties om vertrekken vallen buiten het onderzoek omdat hun vertrek niet wordt geregistreerd. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de variatie in zelfstandige terugkeer tussen zogenoemde landjaren. Voorbeelden van landjaren zijn: Angola in 2003, Angola in 2004, Zimbabwe in 2009. We spreken over variatie in terugkeer tussen landjaren wanneer de mate van terugkeer naar land x (bijvoorbeeld Afghanistan) in jaar t (bijvoorbeeld 2007) verschilt van de terugkeer naar land x in bijvoorbeeld jaar t+1 (2008) of van de terugkeer naar land y (bijvoorbeeld Irak) in een bepaald jaar (bijvoorbeeld 2006 of 2007). Het ging daarbij nadrukkelijk niet om verschillen in het *absolute* aantal teruggekeerden. Die verschillen zijn voor onderzoeksdoeleinden namelijk minder interessant omdat op voorhand valt te verwachten dat er in de regel meer afgewezen asielzoekers zullen terugkeren naar landen waar op een bepaald moment veel asielzoekers vandaan komen dan naar landen van waaruit slechts een enkeling asiel aanvraagt. Interessanter is het om te kijken naar de *relatieve* terugkeer, dat wil zeggen naar verschillen in het aandeel teruggekeerden als aandeel van het totaal aantal afgewezen asielzoekers dat volgens de Nederlandse overheid zou moeten terugkeren. Naast de variatie in terugkeer op geaggregeerd niveau (tussen landjaren) is er ook gekeken naar de *individuele* verschillen in terugkeer. Er is bijvoorbeeld nagegaan of mannen een andere terugkeer kans hebben dan vrouwen.

Variatie in relatieve terugkeer tussen landen en jaren (2001-2011)

Om de relatieve terugkeer voor landjaren te kunnen bepalen zijn in eerste instantie gegevens op geaggregeerd niveau opgevraagd van IOM met betrekking tot de aantallen afgewezen asielzoekers die jaarlijks zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst (voor deze periode zijn dus geen individuele persoonsgegevens ter beschikking gesteld). Daarnaast zijn gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verkregen betreffende het aantal (in eerste aanleg) afgewezen asielverzoeken, uitgesplitst naar jaar en nationaliteit.¹² Met de verkregen gegevens kon de variatie in relatieve terugkeer tussen landjaren worden beschreven en geanalyseerd voor de periode 2001-2011. Vanwege beperkingen in de registraties gebeurde dat voor deze langere periode wel op een relatief onnauwkeurige manier. Het was voor deze lange periode alleen mogelijk om geaggregeerde tellingen van het aantal in eerste aanleg afgewezen asielzoekers te relateren aan geaggregeerde tellingen van het aantal zelfstandig teruggekeerde, afgewezen asielzoekers. Met

¹² De gegevens zijn afkomstig uit jaaroverzichten die de IND heeft gemaakt voor UNHCR (1997-2007) en Eurostat (2008-2011).

andere woorden: het was niet mogelijk om vast te stellen of de terugkeerders in jaar t dezelfde personen waren als degenen die in dat jaar of de jaren ervoor werden afgewezen. Voorts was het niet bekend of asielzoekers die in eerste aanleg werden afgewezen in een latere fase alsnog een verblijfsvergunning kregen. Ten slotte hebben de IOM-gegevens over de periode 2001-2011 voor een deel betrekking op toegelaten asielzoekers die bijvoorbeeld terugkeerden omdat hun verblijfsvergunning niet meer geldig was. Hoe groot dit aandeel is, is onbekend (wel vormen dergelijke terugkeerders volgens IOM maar een kleine minderheid onder alle terugkeerders met een asielachtergrond). In box 3.1 wordt uitgelegd hoe de afhankelijke variabele precies is berekend.

Ten slotte dient vermeld te worden dat de analyse voor de periode 2001-2011 is beperkt tot landen waaruit relatief veel asielzoekers komen. 'Grotere herkomstlanden' zijn hier gedefinieerd als landen met ten minste 100 afgewezen asielzoekers in de totale periode 1998-2011. Landen die niet aan dit criterium voldeden zijn niet meegenomen in de analyse om de invloed van toevalsfluctuaties te beperken.¹³ Van de 77 landen die wel aan het genoemde criterium voldeden vielen 4 landen af. Bij 3 landen (Cuba, Somalië, Zimbabwe) had de Wereldbank namelijk voor de gehele onderzochte periode geen gegevens over de hier gebruikte economische variabelen (zie paragraaf 3.2). Daarnaast viel de Republiek Servië af omdat het land pas sinds 2006 in deze vorm bestaat. Een overzicht van de herkomstlanden die in het onderzoek betrokken zijn is te vinden in bijlage 5.

Box 3.1 Berekening afhankelijke variabele analyses 2001-2011

Voor de periode 2001-2011 is de afhankelijke variabele, de mate van relatieve zelfstandige terugkeer in een landjaar, als volgt bepaald: het totaal aantal zelfstandig teruggekeerde, afgewezen asielzoekers met nationaliteit x in jaar t (de 'teller') is gedeeld door het totaal aantal in eerste aanleg afgewezen asielzoekers met nationaliteit x in jaar t en de vier jaren voorafgaand aan dat jaar (de 'noemer'). Er is voor een 'aanlooperperiode' van vier jaar gekozen omdat uit de gegevens bleek dat er een duidelijke *time lag* bestaat tussen het moment van afwijzing en het moment van terugkeer. Terugkeer lijkt als het ware in twee fases plaats te vinden. De eerste groep vertrekt in het jaar van afwijzing en deels het jaar erna, de tweede groep vertrekt drie tot vier jaar na de afwijzing in eerste aanleg (zie bijlage 1). De laatstgenoemde groep is waarschijnlijk (tevergeefs) in beroep gegaan tegen de afwijzing door de IND. De keuze voor een *time lag* van vier jaar is ook ingegeven door regressieanalyses (zie ook bijlage 1). Het aantal teruggekeerden in een jaar blijkt vooral samen te hangen met het aantal afwijzingen in dat jaar en de vier jaar ervoor. Nog eerdere jaren doen niet meer ter zake, zoals blijkt uit de regressieanalyse waarvan de resultaten zijn weergegeven in tabel B1.2 in bijlage 1. Bij de regressieanalyses voor de periode 2001-2011 is gekozen voor lineaire hiërarchische regressie (random intercept-modellen) waarbij landjaren waren genest in landen. Hoewel er gebruik is gemaakt van lineaire regressie is wel de natuurlijke logaritme genomen van de maat voor relatieve terugkeer (er heeft met andere woorden een transformatie plaatsgevonden van de afhankelijke variabele). Dit is gedaan omdat de afhankelijke variabele scheef verdeeld was en het schatten van de natuurlijke logaritme van de relatieve terugkeer een aanmerkelijk betere 'model fit' opleverde.

¹³ Er is gekozen voor een selectie op 'grotere' landen in plaats van weging van de data omdat de betreffende analyses zijn uitgevoerd met de SPSS Mixed procedure. Deze procedure staat weging van de data niet toe.

Individuele variatie in terugkeer (2005-2011)

In het voorgaande werd opgemerkt dat de mate van zelfstandige terugkeer alleen kon worden bestudeerd voor een relatief lange periode (2001-2011) wanneer er werd gewerkt met een relatief onnauwkeurige afhankelijke variabele, die gebaseerd was op tellingen op geaggregeerd niveau, uitgesplitst naar land en naar jaar. In de loop van het onderzoek bleek dat de zelfstandige terugkeer via IOM voor een kortere periode (2005-2011) wel precies kon worden vastgesteld: het bleek mogelijk om de gegevens van verschillende instanties op individueel niveau aan elkaar te koppelen. IOM registreert de dossier- en vreemdelingsnummers (V-nummers) van afgewezen asielzoekers die zelfstandig terugkeren. Het V-nummer is een uniek nummer waarmee overheidsinstanties vreemdelingen registreren. Met behulp van de dossier- en V-nummers konden – geanonimiseerde en versleutelde – IOM gegevens over zelfstandig vertrek via IOM worden gekoppeld aan registraties van de IND betreffende de asielbeslissingen in de periode 2005 tot en met 2011 (met onder andere de datum van de asielaanvraag en de datum van de beslissing en de inhoud ervan).¹⁴ Voor de periode 2005-2011 konden daarom twee zaken worden onderzocht die voor de langere periode niet konden worden bekeken. Ten eerste werd het mogelijk om cohorten afgewezen asielzoekers te onderscheiden. Een cohort is een 'lichting' asielzoekers die in een bepaald jaar is afgewezen. Van elk cohort (bijvoorbeeld het cohort van 2005 en het cohort van 2008) kon vervolgens worden nagegaan welk aandeel in de jaren erna via IOM terugkeerde. Om dit zo precies mogelijk in beeld te brengen zijn tevens gegevens opgevraagd van de IND en DT&V over uitzettingen in de periode 2005-2011 (een afgewezen asielzoeker die is uitgezet kan immers niet meer zelfstandig terugkeren). Ook de gegevens over uitzettingen konden op individueel niveau (op V-nummer) worden gekoppeld aan de gegevens over afgewezen asielzoekers. Ten tweede was het mogelijk om een zogeheten hiërarchische (multilevel) logistische regressieanalyse te doen naar de achtergronden van individuele variatie in de kans op zelfstandige terugkeer (binnen twee jaar na de afwijzing in eerste aanleg). Daarbij kon zowel worden gekeken naar de invloed van kenmerken die op individueel niveau variëren (zoals leeftijd en geslacht) als naar de invloed van kenmerken die op landjaarniveau variëren (bijvoorbeeld de vraag of de afgewezen asielzoekers uit een relatief arm of een relatief welvarend land komt). Ook de logistische regressieanalyse heeft betrekking op asielzoekers uit de 73 'grotere herkomstlanden'. Verder is er bij deze analyses een selectie gemaakt op volwassenen, aangezien we primair zijn geïnteresseerd in beslissers (minderjarigen hebben te maken met ouders die over terugkeer beslissen, of zij mogen, indien ze zonder familie in Nederland zijn, in Nederland blijven tot de leeftijd van 18 jaar, indien er in het land van herkomst geen adequate opvang is¹⁵). Indien een asiel-dossier betrekking had op meerdere volwassenen, is daaruit willekeurig één volwassene getrokken. Deze selectie is op methodologische gronden gemaakt: de terugkeerbeslissingen van personen binnen een en hetzelfde asieldossier zijn namelijk niet onafhankelijk van elkaar (stellen of gezinnen zullen veelal gezamenlijk terugkeren naar het land van herkomst). Er blijken in de periode 2005-2011 circa 35.000 personen asiel aangevraagd te hebben die in de betreffende periode in eerste aanleg zijn afgewezen zonder dat ze in de betreffende periode alsnog een asielvergunning kregen. In deze groep van 35.000 personen bevonden zich circa 28.000 volwassenen. Nadat er uit de samengestelde dossiers een steekproef was

¹⁴ In de IOM-bestanden is niet elke vertrekkende identificeerbaar op V-nummer. IOM registreert namelijk alleen het V-nummer van de hoofdaanvrager en niet van eventuele kinderen of de partner. Gegevens over personen van wie het V-nummer niet bekend was, zijn gekoppeld op IND-dossiernummer en geboortedatum.

¹⁵ Per 1 juni 2013 is deze speciale amv vergunning afgeschaft (TK 2011-2012, 27 062, nr. 75 en 2012-2013, 27 062, nr. 88).

getrokken, zodat aan elk dossier precies een volwassene was gekoppeld, waren er circa 24.000 personen over. De analyses voor de periode 2005-2011 hebben dus betrekking op 24.000 volwassenen.

3.1.2 Onafhankelijke variabelen

Op basis van de literatuur die in hoofdstuk 2 is besproken, zijn verschillende variabelen in verband gebracht met terugkeer. Zo is er gekeken naar de invloed van verschillende aspecten van het Nederlandse asiel- en terugkeerbeleid. Ook zijn enkele aspecten van de economische en politieke omstandigheden in het land van herkomst meegenomen. Voor de periode 2005-2011 zijn daarnaast ook individuele kenmerken als geslacht, leeftijd en de samenstelling van het dossier meegenomen in de analyses. In het navolgende wordt verder ingegaan op de databronnen en de constructie van de onafhankelijke variabelen. De beschrijvende statistieken van deze variabelen worden weergegeven in bijlage 6.

Het Nederlandse asiel- en terugkeerbeleid

In de eerste plaats is terugkeer in verband gebracht met diverse terugkeerregelingen van IOM. Zo kunnen vreemdelingen die terug willen keren naar het land van herkomst in het kader van de reguliere REAN-regeling aanspraak maken op een ondersteuningsbijdrage. Omdat deze ondersteuning voor vrijwel elk land voor elk jaar beschikbaar was (alleen EU-landen en enkele Westerse landen zijn ervan uitgesloten) bestaat er echter onvoldoende variatie op deze variabele; daarom konden we de REAN-regeling niet meenemen als verklarende factor. Naast deze regeling bestond er in 2002 en 2003 additionele financiële ondersteuning voor migranten uit Irak, Angola en Afghanistan. Vanaf juni 2004 bestond er een extra financiële ondersteuning voor terugkeerders die eerder asiel hadden aangevraagd. Pas in 2010 werden specifieke landen van deze regeling uitgesloten. In de analyses is er daarom een 'dummy' meegenomen voor de variabele *additionele financiële ondersteuning*. Deze dummy kreeg de waarde 1 indien er voor een bepaald herkomstland in een bepaald jaar tenminste één aanvullende financiële regeling bestond. Een regeling die halverwege een jaar is ingevoerd (zoals in juni 2004) werd in de analyse meegenomen vanaf 2005.

Een ander instrument dat IOM inzet is voorlichting. Zoals besproken is in het theoretisch kader stond dit instrument onder andere centraal bij het terugkeerprogramma *Information on Return and Reintegration in Countries of Return (IRRICO)*. In de analyses is een dummy meegenomen voor *IRRICO*. De variabele heeft de waarde 1 voor herkomstlanden die in de voornoemde jaren participeerden in het project.

Een ander aspect van het voorlichtingsbeleid van IOM is *native counselling*. Ook dit project is besproken in het theoretisch kader. Het project startte in 2003 met één *native counsellor* en is in 2006 uitgebreid naar acht *counsellors*. Hoewel de *counsellors* in principe geacht worden om taalregio's te bedienen (bijvoorbeeld de Magreb) is er gekozen voor een 'enge' operationalisatie van deze variabele. In de analyses werd een dummy meegenomen voor *native counsellors*; alleen de acht herkomstlanden van de *counsellors* kregen een 1 voor de jaren waarin zij werkzaam waren.¹⁶

Naast de variabelen die verband houden met de regelingen van IOM, zijn factoren meegenomen die meer in het algemeen betrekking hebben op het Nederlandse asiel- en terugkeerbeleid. Omdat deze variabelen alleen over de tijd variëren (en niet ook per herkomstland), zijn deze geoperationaliseerd als periode-effecten. Het

¹⁶ Dit zijn Ukraine, Burundi, Rwanda, Eritrea, China, Irak, Marokko en Soedan (alleen 2005).

gaat ten eerste om de oprichting van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Het vermoeden bestaat dat de DT&V van invloed is op de zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers. Met de oprichting van de DT&V in 2007 werd er door de Nederlandse overheid sterker ingezet op de realisatie van terugkeer. Daarnaast heeft de uitvoering van de Pardonregeling mogelijk invloed gehad op de terugkeer van asielzoekers. Deze regeling werd in 2007 en 2008 uitgevoerd. Om de periode-effecten te meten zijn voor alle onderzochte jaren dummy variabelen meegenomen.

Economische omstandigheden in het land van herkomst

Om een beeld te krijgen van het belang van de gemiddelde levensstandaard in een bepaald land(jaar) is het BNP PPP¹⁷ per capita meegenomen in de analyse. Deze variabele, die afkomstig is van de Wereldbank, geeft het Bruto Nationaal Product per capita, maar verdisconteert daarin tevens het lokale prijspeil. In landen met lage prijzen vertegenwoordigt een BNP per capita immers een hogere reële waarde dan in landen met een relatief hoog prijspeil. De variabele was erg scheef verdeeld (er zijn vrij veel armere landen en een paar relatief rijke landen). In de analyses is de natuurlijke logaritme genomen van BNP PPP per capita (ook bij deze onafhankelijke variabele is dus een transformatie uitgevoerd). De variabele is gedeeld door 1000 voorafgaand aan de logaritme-transformatie.

Politieke omstandigheden in het land van herkomst

De politieke omstandigheden in het land van herkomst ten aanzien van veiligheid en vrijheid zijn gemeten met een schaal voor *politieke terreur* en een schaal voor de mate van *onvrijheid*.¹⁸ De schaal voor politieke terreur is gebaseerd op een gemiddelde van data afkomstig uit jaarlijkse rapporten van Amnesty International en de US Department of State met betrekking tot politieke terreur en geweld in verschillende landen. Het betreft een vijfpuntsschaal waarmee het niveau van politiek geweld en terreur gemeten wordt voor een land in een bepaald jaar (1=laagste niveau, 5=hoogste niveau van geweld en terreur).¹⁹

De schaal voor onvrijheid is gebaseerd op gegevens uit rapporten van Freedom House. Jaarlijks publiceert deze organisatie een rapport waarin per land de niveaus van democratische vrijheid worden weergegeven. In de rapporten worden twee soorten vrijheden onderscheiden: (1) 'politieke rechten' gebaseerd op het verkiezingsproces, politiek pluralisme en het participeren en functioneren van de overheid en (2) 'burgerrechten' gebaseerd op scores gerelateerd aan vrijheid van meningsuiting en religie, organisatorische rechten, de rechtsorde (rule of law) en persoonlijke autonomie en individuele rechten. Beide indicatoren worden gemeten met behulp van een zevenpuntsschaal, waarbij 7 de hoogste mate van onvrijheid aangeeft. Omdat de indicatoren sterk met elkaar correleren ($r=0,90$) is een somscore berekend. De uiteindelijke schaal had waardes van 2 tot en met 14; van de schaal is 2 afgetrokken zodat de laagste waarde 0 is en de hoogste waarde 12.

Uit regressieanalyses voor de periode 2001-2011 bleek dat een aantal landen sterk afweek van het verwachte patroon (zie bijlage 2). Vooral naar landen uit Midden- en Oost-Europa die in 2004 of 2007 deel zijn gaan uitmaken van de Europese Unie (EU) bleek minder terugkeer te zijn geweest dan verwacht op grond van de politieke

¹⁷ PPP staat voor *purchasing power parity*, ofwel koopkrachtpariteit. De cijfers worden hierbij aangepast rekening houdend met koopkrachtverschillen tussen landen.

¹⁸ Zie bijlage 1 voor een uitgebreid overzicht van de items in de twee schalen.

¹⁹ Oorspronkelijk afkomstig van Freedom House (gepubliceerd in het jaarboek van 1980) (Wood & Gibney, 2010, p. 373). Wanneer voor een van de twee bronnen geen gegevens beschikbaar waren voor een bepaald jaar, fungeren uitsluitend de gegevens van de andere bron als de totale indicator.

en economische situatie in die landen. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat afgewezen asielzoekers uit die landen zelf zijn teruggedaan (zonder tussenkomst van IOM). Asielzoekers uit de genoemde landen zijn uitgesloten van de zogenoemde REAN-regeling (behalve wanneer zij slachtoffer zijn van mensenhandel) en hebben dus weinig voordeel bij terugkeer met IOM. Een andere mogelijkheid is dat ze eventueel in Nederland zijn gebleven als EU-burger. Onder andere naar Macedonië en Wit-Rusland was juist meer terugkeer dan verwacht. Volgens IOM Nederland houdt dit mogelijk verband met oneigenlijk gebruik waarbij migranten, vooral uit relatief nabijgelegen armere landen, (mede) naar Nederland komen in de wetenschap dat men uiteindelijk met terugkeerondersteuning zal kunnen terugkeren (onze term: 'terugkeerondersteuningsmigratie'). Beide genoemde landen zijn vanaf november 2011 uitgesloten van bijzondere terugkeerondersteuning. Hier lijkt dus sprake te zijn van een onbedoeld negatief effect van financiële ondersteuning. Om voor dergelijke vertekeningen te controleren zijn er in de regressieanalyses dummy variabelen opgenomen voor Macedonië en Wit-Rusland en de nieuwe EU-landen.

Individuele kenmerken

In de analyses voor 2005-2011 zijn diverse individuele kenmerken meegenomen (zoals leeftijd en geslacht). Bij de achtergrondkenmerken gaat het om een beperkt aantal individuele kenmerken afkomstig uit de registratiegegevens van de IND. Zo is er een dummy variabele meegenomen voor *geslacht*. De variabele heeft de waarde '1' voor vrouwen (23,0%) en '0' voor mannen (77,0%). Daarnaast is de *leeftijd* van de afgewezen asielzoekers meegenomen (gemeten in jaren op het moment van de beslissing). Ook wordt de burgerlijke staat van asielzoekers gemeten, maar helaas is deze in meer dan 75% onbekend. Het percentage van burgerlijke staat dat wel bekend is, is verdeeld in mensen die gehuwd (11,9%) en ongehuwd (10,7%) zijn. Tot slot zijn gegevens meegenomen over de samenstelling van het asioldossier. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen asielzoekers die alleen een asielaanvraag indienden (87,1%) en asielzoekers die dat samen met familieleden deden. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om een andere volwassene (2,5%, waarschijnlijk in veel gevallen een partner) en/of kinderen die wel (5,9%) of niet (4,5%) van schoolgaande leeftijd zijn.²⁰

3.2 De Iraakse casus: kwalitatieve methoden

De resultaten van de kwantitatieve analyses worden geïllustreerd door middel van een kwalitatieve beschrijving van een strategisch gekozen casus. Op basis van de voorlopige kwantitatieve resultaten is bekeken welk land een goede illustratie zou vormen van de gevonden verbanden. De keuze viel op Irak, een land waar de afgelopen jaren enerzijds sprake is geweest van een toename in zelfstandige terugkeer via IOM, terwijl er anderzijds aanwijzingen zijn dat de meeste afgewezen Irakezen niet geneigd zijn om terug te gaan naar Irak. Voorts betreft het een in numeriek

²⁰ Met betrekking tot deze variabele moet overigens een kanttekening worden geplaatst. In principe krijgen ouders en kinderen hetzelfde dossiernummer, behalve wanneer het kind ouder is dan 18 jaar. Ook wanneer volwassenen bijvoorbeeld met een minderjarig neefje naar Nederland komen, krijgt het neefje een eigen dossier. Dit betekent dat het aantal asielzoekers dat zonder familie in Nederland is vermoedelijk in beperkte mate is overschat. Dit kan ook hebben geleid tot enige onderschatting van het effect van 'alleen zijn in Nederland' op terugkeer. Een deel van de personen die volgens de gegevens zonder familie in Nederland waren had immers in werkelijkheid een volwassen zoon of dochter of een tweedegraads familielid in Nederland. Door deze bindingen hadden zij vermoedelijk een verminderde terugkeer kans die nu ten onrechte wordt toegeschreven aan de groep asielzoekers die zonder familie in Nederland is.

opzicht belangrijke casus omdat er relatief veel Irakezen in Nederland asiel hebben aangevraagd.

Ten behoeve van de analyse van deze casus zijn verschillende gegevens over (de achtergronden van) terugkeerpatronen naar Irak in ogenschouw genomen. Hiervoor is gebruikgemaakt van uiteenlopende bronnen. Aan de hand van gegevens van de IND en IOM is eerst een beeld verkregen van de terugkeerpatronen onder (afgewezen) Iraakse asielzoekers. Vervolgens zijn de ten behoeve van hoofdstuk 3 nagegaan hoe Irak scoorde op de verzamelde kwantitatieve gegevens over (ontwikkelingen in) de politieke en economische omstandigheden (Freedom House-index, Political Terror Scale, BNP PPP per Capita en BNP Growth). Ook werden er aanvullende kwantitatieve gegevens opgevraagd over met name de veiligheidssituatie in Irak. Het betreft gegevens van de World Health Organization over het aantal doden door oorlogsgeweld, evenals gegevens over de zogeheten Iraq Body Count (zie hoofdstuk 6 over Irak).

Daarnaast werd er door middel van desk research, aangevuld met mondelinge informatie van sleutelinformanten, op verschillende manieren aanvullende informatie verzameld over de achtergronden van de terugkeerpatronen voor Irak. Voor de desk research zijn diverse kamerstukken, rapportages van uiteenlopende nationale en internationale organisaties en jaarrapporten van IOM geraadpleegd. Relevante informatie werd op de volgende wijzen verkregen via:

- sleutelinformanten;
- de zoekmachine 'Google';
- raadplegen van websites van verschillende nationale en internationale organisaties;
- opvolgen van referenties in relevante literatuur.

Er werd mondelinge informatie vergaard bij twee medewerkers van Vluchtelingen-Werk Nederland (VWN), respectievelijk van het landelijk bureau en van een lokale afdeling. De informanten zijn bevraagd over hun visie op de politieke en economische ontwikkelingen in Irak. Ook is hen gevraagd naar de visie van Iraakse asielzoekers op de omstandigheden in het land van herkomst. Beide sleutelinformanten werden geselecteerd op basis van hun Irak-expertise; de referent van VWN Landelijk had met name kennis van de politieke situatie in Irak, de informant van de lokale afdeling voorzag in informatie over de economische omstandigheden en had tevens veelvuldig contact met (uitgeprocedeerde) Iraakse asielzoekers, waardoor inzicht werd verkregen in de wijze waarop Irakezen de omstandigheden in het land van herkomst interpreteren. Deze laatste informant was met name geselecteerd op basis van diens werklocatie, namelijk Ter Apel, waar ten tijde van het schrijven van het hoofdstuk relatief veel Irakezen verbleven die een tentenkamp hadden opgezet uit onvrede over het Nederlandse toelatings- en terugkeerbeleid. Het vermoeden bestond dat de informant hierdoor relatief veel contact had met de doelgroep en tevens een goed beeld had van de visie van (uitgeprocedeerde) Irakezen op terugkeer en de (veiligheids)situatie in het land van herkomst.

4 Patronen van zelfstandige terugkeer

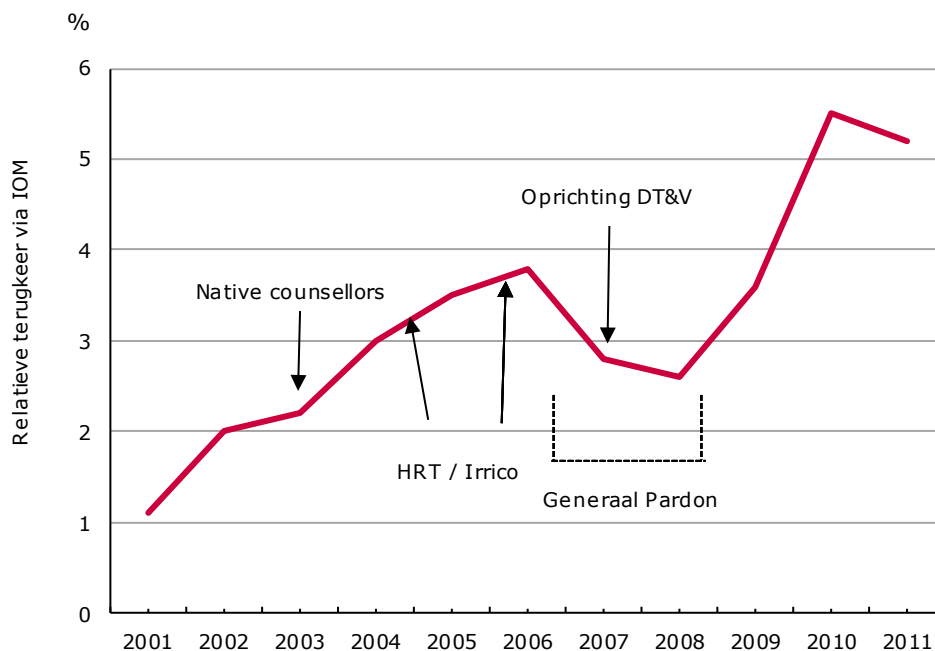
In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de (ontwikkelingen in de) mate van zelfstandige terugkeer onder afgewezen asielzoekers. Eerst wordt in paragraaf 4.1 een beschrijving gegeven van de patronen van terugkeer in de periode 2001-2011. Om een dergelijke lange periode te onderzoeken moest er – zoals in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet – worden gewerkt met relatief onprecieze gegevens: tellingen van het aantal afgewezen asielzoekers werden op geaggregeerd niveau gerelateerd aan tellingen van het aantal terugkeerders, uitgesplitst naar nationaliteit en jaar, dat volgens IOM Nederland een asielachtergrond had. In paragraaf 4.2 wordt vervolgens voor een kortere periode (2005-2011) gerapporteerd hoeveel afgewezen asielzoekers aantoonbaar zijn teruggekeerd door middel van zelfstandige dan wel gedwongen terugkeer. Voor deze kortere periode kon de mate van aantoonbaar vertrek (zelfstandige en gedwongen terugkeer) wel precies in kaart worden gebracht omdat afgewezen asielzoekers op een identificeerbaar nummer (V-nummer en IND-dossiernummer) konden worden getraceerd in de registraties van IOM en DT&V.

4.1 Patronen van terugkeer

Als we kijken naar de ontwikkeling van zelfstandige terugkeer door de jaren heen worden twee zaken goed zichtbaar: (1) slechts een klein deel van de afgewezen asielzoekers vertrekt via IOM en (2) de kans op terugkeer via IOM blijft gedurende de totale beschouwde periode weliswaar laag, maar lijkt gestaag te stijgen (figuur 4.1). In 2001 bedroeg het aantal terugkeerders ruim een procent van alle personen die in de periode 1997-2001 werden afgewezen (dit is de maat voor 'relatieve terugkeer' op de Y-as); in 2011 bedroeg het aantal terugkeerders ruim 5% van degenen die in de periode 2007-2011 (een even lange periode) werden afgewezen. In figuur 4.1 is de timing van een aantal beleidsmaatregelen weergegeven. Deze maatregelen bieden mogelijk een verklaring voor de ontwikkeling van terugkeer in de tijd. Zo maakte IOM in 2003 een begin met de zogeheten *native counsellors*. Daarnaast kwam er in 2005²¹ voor veel herkomstlanden aanvullende terugkeerfinanciering beschikbaar in de vorm van de 'Herintegratie Regeling Terugkeer' (HRT) (zie theoretisch kader voor meer informatie). De uitvoering van het Generaal Pardon in 2007 en 2008 lijkt een dempend effect te hebben gehad op de mate van terugkeer via IOM. In het volgende hoofdstuk komen we hier op terug.

²¹ De invoer van de regeling was in juni 2004.

Figuur 4.1 Aantal terugkeerdere per jaar als percentage van het aantal afwijzingen in de afgelopen vier jaar (ongewogen* landen-gemiddelden onder landen met minimaal 100 afgewezen asielzoekers in de periode 1998-2011)

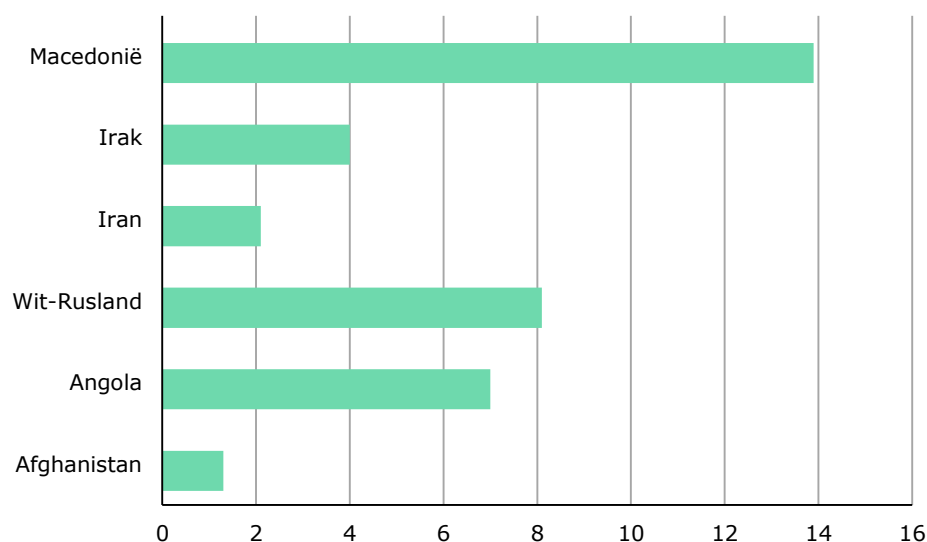


* Er zijn ongewogen gemiddelden getoond (binnen de selectie van landen waar relatief veel afgewezen asielzoekers vandaan komen) omdat er ook niet is gewogen bij de multivariate analyses in hoofdstuk 5 die betrekking hebben op terugkeer in de periode 2001-2011. De SPSS *Mixed* procedure, waarmee de analyse is verricht, staat dit niet toe.

Bron: IND, IOM Nederland, bewerking WODC

Naast de variatie in de tijd – zoals gezegd is de kans dat afgewezen asielzoekers met IOM terugkeren tussen 2001 en 2011 toegenomen – zijn er ook duidelijke verschillen waarneembaar tussen herkomstlanden. In figuur 4.2 is voor een aantal herkomstlanden waar relatief veel afgewezen asielzoekers vandaan kwamen de gemiddelde verhouding weergegeven tussen het aantal terugkeerdere in een jaar en het aantal in eerste aanleg afgewezen asielverzoeken in datzelfde jaar evenals gedurende vier jaar daarvoor. Voor Macedonië en Wit-Rusland is deze verhouding bijvoorbeeld vier tot zeven keer zo groot als voor Iran. Naar Irak keerden naar verhouding meer afgewezen asielzoekers terug dan naar Afghanistan.

Figuur 4.2 Gemiddelde relatieve terugkeer via IOM voor enkele landen met relatief veel afgewezen asielzoekers. X-as; gemiddeld percentage terugkeerders in de elf onderzochte jaren (2001-2011) als percentage van het aantal afgewezen asielzoekers in die elf jaren en de vier jaar daarvoor.*



* Voor 11 jaren kan een terugkeerpercentage worden berekend (aantal terugkeerders in een jaar gedeeld door het aantal afgewezen asielzoekers in dat jaar en de vier jaar ervoor). De in de figuur weergegeven percentages zijn het gemiddelde over deze elf scores.

Bron: IND, IOM Nederland, bewerking WODC

De genoemde cijfers moeten worden gezien als een *indicatie* voor verschillen in terugkeer kans. Hoe groot de terugkeer kans voor een bepaalde nationaliteit precies is kan met deze cijfers namelijk niet goed worden vastgesteld. De werkelijke kans op terugkeer via IOM ligt vermoedelijk wat hoger dan de bovenstaande cijfers suggereren.²² Door zogenoemde cohortanalyses, die in wat volgt worden beschreven, wordt de mate van geregistreerde terugkeer preciezer in kaart gebracht.

4.2 Variatie in terugkeer tussen cohorten

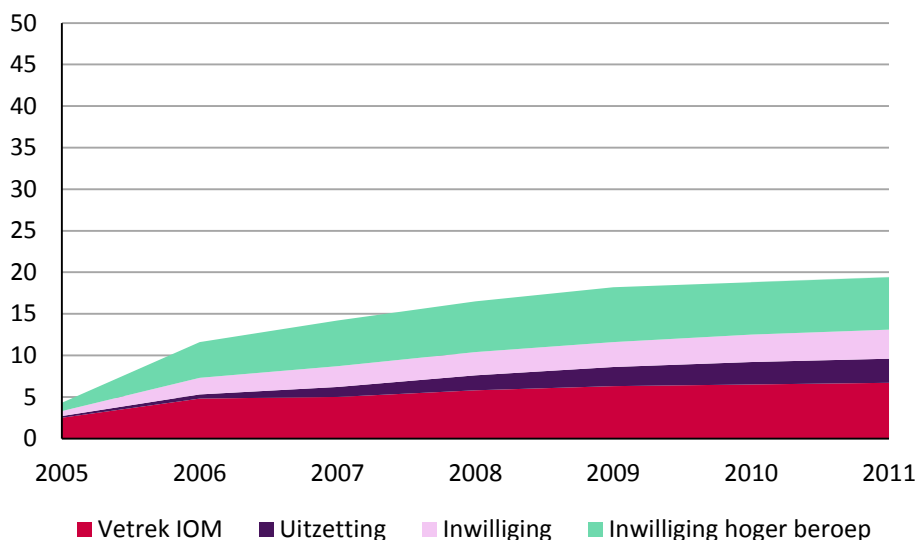
Om te illustreren hoe de uitstroom in de loop van de jaren verloopt en hoe deze zich van cohort tot cohort ontwikkelt zijn voor de cohorten 2005, 2007 en 2009 de figuren 4.3-4.5 gemaakt.²³ In deze figuren is gekeken in hoeverre asielzoekers, die in eerste aanleg zijn afgewezen, zelfstandig terugkeren via IOM of dat zij er even-

²² Om de terugkeer kans te berekenen moet het aantal afgewezen asielzoekers met een bepaalde nationaliteit dat terugkeert (de 'teller') worden gedeeld door het totaal aantal afgewezen asielzoekers met die nationaliteit dat in het betreffende jaar in Nederland was ('de noemer'). Zowel de teller als de noemer kan met deze methode niet precies worden vastgesteld. Onder de teller kunnen zich asielzoekers bevinden die een asielvergunning hebben of hadden. Vooral de noemer zal in werkelijkheid lager zijn: onder in eerste aanleg afgewezen asielzoekers bevinden zich asielzoekers die alsnog een verblijfsvergunning krijgen (bijvoorbeeld naar aanleiding van een beroep of hoger beroep). Daarnaast zal een deel van de afgewezen asielzoekers worden uitgezet, terwijl een ander deel Nederland buiten alle instanties om zelfstandig verlaat of illegaal in Nederland verblijft.

²³ Alleen de personen die tussen 2005 en 2011 de eerste asielaanvraag hebben ingediend, worden meegenomen.

tueel in slaagden om alsnog een asielvergunning te verwerven. Ook is gekeken of zij eventueel zijn uitgezet.

Figuur 4.3 Uitstroom cohort 2005; cumulatief percentage

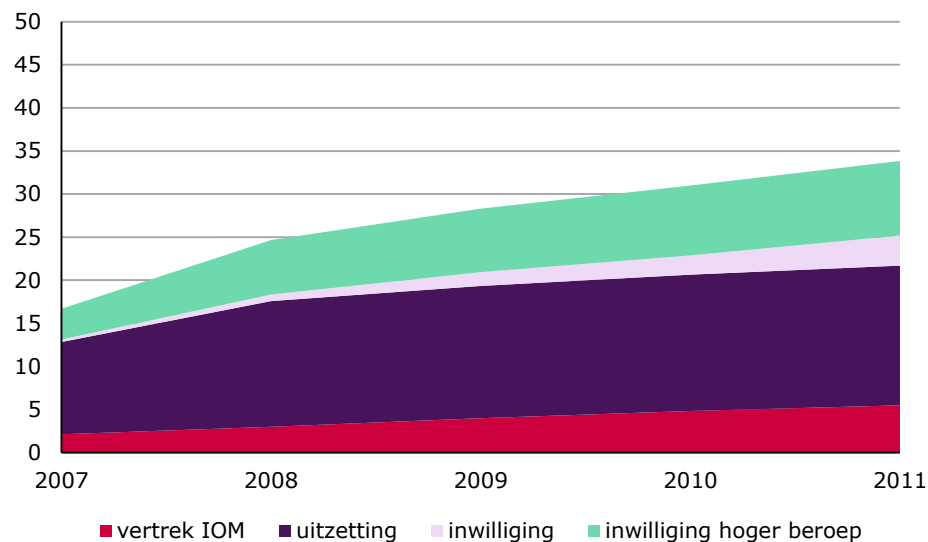


Bron: IND, IOM Nederland, DT&V, bewerking WODC

Van alle asielzoekers die in 2005 in eerste aanleg werden afgewezen (het 'cohort 2005') is in de periode 2005-2011 7% teruggekeerd via IOM, en 2% uitgezet (figuur 4.3).²⁴ Bij uitzetting gaat het zowel om repatriëring (gedwongen terugkeer naar het land van herkomst) als om uitzetting naar derde landen (personen van wie de aanvraag bijvoorbeeld is afgewezen omdat ze elders in Europa al asiel hadden aangevraagd kunnen naar het betreffende Europese land worden uitgezet). Daarnaast heeft 3% alsnog een inwilliging in eerste aanleg gekregen, al dan niet na een herhaalde asielaanvraag, en 7% een inwilliging in (hoger) beroep. In totaal is 19% van het cohort dus aantoonbaar uitgestroomd in de jaren 2005 tot en met 2011. Van de personen die niet aantoonbaar zijn uitgestroomd kan een beperkt deel nog legaal verblijf hebben, hetzij omdat een beroep nog niet is afgerond, hetzij vanwege een herhaalde asielaanvraag die nog in beoordeling is, hetzij omdat er een zogenoemde reguliere aanvraag is ingediend dan wel is gehonoreerd die recht geeft op legaal verblijf (bijvoorbeeld een aanvraag in het kader van gezinshereniging of een medische procedure). Dit is in het kader van dit onderzoek niet precies nagegaan. Een belangrijk deel van de niet aantoonbare uitstroom zal echter betrekking hebben op uitgeprocedeerde asielzoekers die geen legaal verblijf in Nederland meer hebben en van wie onbekend is of ze nog in Nederland zijn.

²⁴ Personen kunnen ook op andere manieren vertrekken, bijvoorbeeld als zelfmelder. Dit overige vertrek komt weinig voor en wordt daarom in deze figuren buiten beschouwing gelaten.

Figuur 4.4 Uitstroom cohort 2007; cumulatief percentage

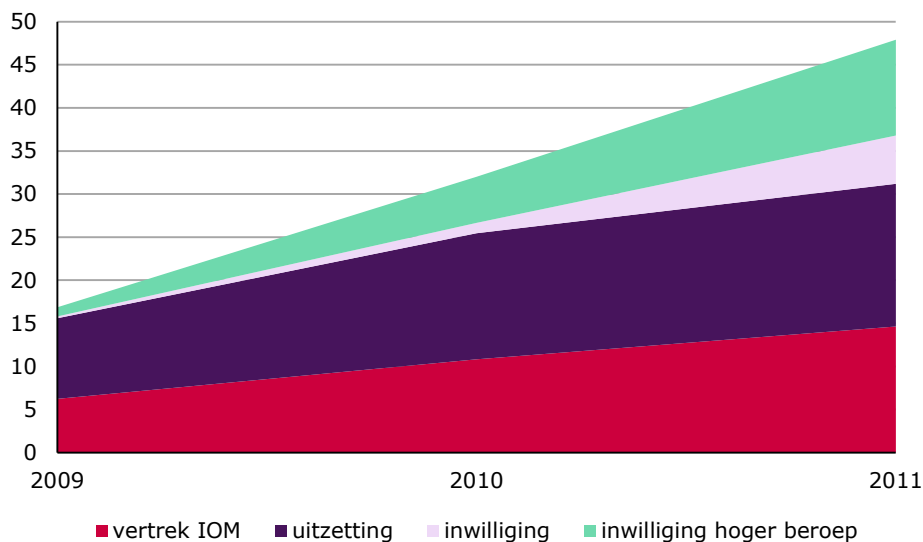


Bron: IND, IOM Nederland, DT&V, bewerking WODC

Van het cohort dat in 2007 in eerste aanleg is afgewezen (figuur 4.4) is in de periode 2007-2011 5% teruggekeerd via IOM en 16% uitgezet. Ook heeft 3% alsnog een inwilliging in eerste aanleg gekregen en 9% in (hoger) beroep. In een kortere periode (2007-2011) is derhalve 33% van het cohort aantoonbaar uitgestroomd; dit totale percentage is hoger dan voor het cohort 2005, maar het zelfstandige vertrek via IOM ligt wel lager in vergelijking met cohort 2005. De toename van het aantal uitzettingen kan een registratie-effect zijn. Vanaf 2007 worden de gegevens over uitzetting bijgehouden door DT&V.

Van het cohort dat in 2009 in eerste aanleg is afgewezen (figuur 4.5), is in de periode 2009-2011 circa 15% teruggekeerd via IOM en 17% uitgezet. Ook heeft 6% alsnog een inwilliging in eerste aanleg gekregen en 11% in (hoger) beroep. In totaal is in 3 jaar tijd (2009-2011) 49% van het cohort aantoonbaar uitgestroomd. De aantoonbare uitstroom was in het 2007 cohort al groter dan het 2005 cohort, maar is in het 2009 cohort nog beduidend groter dan in alle voorgaande cohorten.

Figuur 4.5 Uitstroom cohort 2009; cumulatief percentage



Bron: IND, IOM Nederland, DT&V, bewerking WODC

Vooral het aantoonbare vertrek blijkt de afgelopen jaren te zijn gestegen. Tabel 4.1 toont daarom hoe de mate van aantoonbaar vertrek zich per cohort en per jaar heeft ontwikkeld. In tegenstelling tot de gegevens in figuren 4.3-4.5 zijn *personen die alsnog een asielvergunning hebben gekregen, in tabel 4.1 buiten beschouwing gelaten*. Ook hier is duidelijk dat het aantoonbare vertrek toeneemt bij de latere cohorten. Het aantoonbaar vertrek na één jaar is bij cohort 2005 3% en neemt toe tot 24% bij cohort 2011. Ook het aantoonbare vertrek op de langere termijn (het cumulatieve vertrek) neemt toe: bij cohort 2005 is na 7 jaar 11% aantoonbaar vertrokken, terwijl het percentage aantoonbaar vertrek bij cohort 2010 na 2 jaar (de meting bestrijkt alleen 2010 en 2011) al 34% is. In tabel 4.1 zijn ook de cumulatieve percentages aantoonbaar vertrek weergegeven voor het totaal. Uit deze gegevens blijkt tevens dat het grootste deel van het vertrek plaatsvindt binnen één jaar na afwijzing.

Tabel 4.1 Cumulatief percentage aantoonbaar vertrek per cohort per jaar

Cohort	N	na 1 jaar	na 2 jaar	na 3 jaar	na 4 jaar	na 5 jaar	na 6 jaar	na 7 jaar
2005	3.069	3,3%	6,1%	7,4%	8,4%	9,5%	10,4%	11,0%
2006	4.377	3,5%	6,8%	8,3%	9,7%	10,9%	11,9%	
2007	3.349	15,0%	20,5%	22,5%	24,0%	25,2%		
2008	3.611	18,7%	30,8%	35,0%	38,0%			
2009	7.133	18,8%	30,8%	37,9%				
2010	7.503	21,8%	33,7%					
2011	6.307	23,6%						

Bron: IND, IOM Nederland, DT&V, bewerking WODC

Al met al bevestigen de cohortanalyses voor het 2005-2011 het beeld voor de periode 2001-2011: een minderheid van de afgewezen asielzoekers keert via IOM terug, maar dat de kans op terugkeer via IOM is de afgelopen jaren duidelijk toegenomen.

5 Achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de variatie tussen herkomstlanden, jaren en cohorten in de mate van zelfstandige terugkeer bij afgewezen asielzoekers. In dit hoofdstuk gaan we een stap verder en trachten we om de variatie in zelfstandige terugkeer onder afgewezen asielzoekers te verklaren. In paragraaf 5.1 wordt eerst ingegaan op de achtergronden van variatie in relatieve terugkeer in de periode 2001-2011. Dit gebeurt op geaggregeerd niveau. Met andere woorden: we kijken steeds naar de verschillen in terugkeer tussen landjaren (zie hoofdstuk 2 voor een uitleg van dat begrip) terwijl nog geen rekening wordt gehouden met individuele kenmerken van migranten die mogelijk van invloed zijn op de mate van zelfstandige terugkeer.

In het tweede deel van het hoofdstuk wordt vervolgens voor de periode 2005-2011, naast de factoren op landjaarniveau, ook ingegaan op de invloed van factoren die op individueel niveau kunnen variëren. In 5.2 rapporteren we hoe de beslistijd in eerste aanleg samenhangt met de kans op zelfstandige terugkeer. In paragraaf 5.3 wordt vervolgens ingegaan op de invloed van diverse (overige) factoren die op individueel niveau kunnen variëren, zoals het geslacht, de leeftijd en de gezinssituatie van asielzoekers. Ook wordt opnieuw nagegaan of kenmerken op het niveau van landjaren van invloed zijn op de kans dat een afgewezen asielzoeker zelfstandig terugkeert.

De analyses voor de langere en de kortere periode hebben specifieke voor- en nadelen en vullen elkaar aan. Voor de langere periode zijn de metingen ten aanzien van terugkeer relatief onprecies, maar er kon voor deze langere periode wel worden gekeken naar factoren die in de latere periode 2005-2011 min of meer constant waren. Zo gold de additionele financiële ondersteuning voor nagenoeg alle afgewezen asielzoekers uit de 73 landen waarop de analyse betrekking heeft. Daardoor was het voor de kortere periode niet goed mogelijk om na te gaan in hoeverre additionele financiële ondersteuning de kans op terugkeer vergroot. De kortere periode heeft weer als voordeel dat de mate van terugkeer preciezer kon worden gemeten en dat tevens kon worden nagegaan wat de invloed is van factoren die op individueel niveau variëren.

5.1 Achtergronden van variatie in terugkeer in de periode 2001-2011

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, is voor de periode 2001-2011 door middel van hiërarchische (multilevel) lineaire regressie onderzoek gedaan naar de achtergronden van variatie tussen landjaren in de mate van zelfstandige terugkeer. Daarbij is aandacht geweest voor aspecten van het Nederlandse asiel- en terugkeerbeleid (met name in de vorm van terugkeerprogramma's van IOM) en voor aspecten van de politieke en economische situatie in de herkomstlanden van de asielzoekers. De resultaten van de analyse zijn weergegeven in tabel 5.1.²⁵ De correlaties tussen de onafhankelijke variabelen zijn weergegeven in bijlage 8.

²⁵ De regressie analyse is uitgevoerd in SPSS. De syntax waarmee de analyse is aangestuurd is weergegeven in bijlage 7.

Beleidseffecten

De analyses voor de periode 2001-2011 suggereren dat één aspect van het terugkeer- en asielbeleid significant verschil uitmaakt voor de mate van terugkeer via IOM: we vinden een positief verband tussen additionele financiële ondersteuning en de mate van terugkeer. Met andere woorden, als er voor een land in een bepaald jaar een additionele financiële ondersteuning bestond (bijvoorbeeld in het kader van HRT) dan keerden er in dat landjaar iets meer afgewezen asielzoekers terug dan anders het geval zou zijn geweest. Bij dit resultaat moet worden bedacht dat alleen het effect van *aanvullend* financieel stimuleringsbeleid kon worden geschat. Voor alle jaren en landen golden er immers *reguliere* terugkeerregelingen, zodat er in dat opzicht geen variatie tussen landen en jaren was.

Additionele voorlichting heeft geen aantoonbaar effect op terugkeer: het terugkeerprogramma *IRRI*CO en de aanwezigheid van een *native counsellor* hebben voor de periode 2001-2011 geen significant effect op terugkeer, al is het teken van de coëfficiënten wel in de verwachte richting (positief). Met andere woorden: de gevonden effecten zijn positief maar kunnen op toeval berusten.

Effecten van economische en politieke omstandigheden in het land van herkomst

Politieke en maatschappelijke omstandigheden in landen van herkomst blijken van invloed te zijn op de terugkeer kans. Er bestaat ten eerste een negatieve relatie tussen de onvrijheid volgens *Freedom House* – de Amerikaanse organisatie die landen scores geeft op de mate van vrijheid – en terugkeer van asielzoekers. Dit betekent dat naarmate er meer onvrijheid heerst in een land van herkomst, er minder asielzoekers naar dit land terugkeren. De mate van politieke terreur heeft geen meetbaar negatief effect op terugkeer (terreur heeft wel een zwak negatief effect op terugkeer, maar dit effect is niet significant). Wanneer de variabele voor onvrijheid uit het model wordt gelaten (de maten voor onvrijheid en politieke terreur hangen vrij sterk met elkaar samen, waardoor mogelijk slechts één van de twee variabelen significant is wanneer beide variabelen zijn opgenomen in het model) bestaat er echter ook geen significante invloed van politieke terreur, al is het effect in dat geval wel bijna marginaal significant ($b = -0,07$, $p = 0,114$). De economische levensstandaard blijkt van belang te zijn voor terugkeer. Er bestaat een duidelijke positieve relatie met de indicator voor de levensstandaard (BNP per capita, log)). In andere woorden: hoe lager de levensstandaard in een land van herkomst, hoe kleiner de kans dat afgewezen asielzoekers daar naar terugkeren.

Periode-effecten

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de mate van zelfstandige terugkeer in de periode 2001-2011 is toegenomen. Uit tabel 5.1 blijkt dat vooral in de jaren na 2005 sprake was van een afname in terugkeer die niet verklaard kan worden uit de overige factoren die in het model zijn opgenomen (bijvoorbeeld de toegenomen beschikbaarheid van financiële ondersteuning of veranderingen in de economische en politieke situatie in herkomstlanden). In de jaren 2007 en 2008 was de afname van het verklaarde deel significant. Alleen in het jaar 2010 verandert de richting van de coëfficiënten naar positief, maar ten opzichte van 2005 is het verschil niet significant. Dit suggereert dat de toename in zelfstandige terugkeer vanaf 2009, zoals die naar voren komt in figuur 4.1, te maken heeft met de overige factoren die in het model zijn opgenomen (bijvoorbeeld meer oneigenlijk gebruik van terugkeerondersteuning in deze periode, zie hierna).

Tabel 5.1 Terugkeereffecten van maatschappelijke omstandigheden in herkomstlanden en aspecten van het Nederlandse terugkeerbeleid (2001-2011); ongestandaardiseerde effecten met standaardfouten tussen haakjes

B	
Asiel- en terugkeerbeleid NL	
Bijz. financiële ondersteuning	0,41 (0,14)**
IRRICO	0,10 (0,11)
Native counsellors	0,24 (0,16)
Economische condities herkomstland	
BNP PPP per capita / 1000 (log)	0,22 (0,06)**
Politieke condities herkomstland	
Onvrijheid	-0,06 (0,02)**
Terreur	-0,04 (0,05)
Jaar	
2001	-0,18 (0,16)
2002	0,00 (0,16)
2003	0,06 (0,15)
2004	0,21 (0,14)
2005 (ref)	(ref)
2006	-0,02 (0,09)
2007	-0,26 (0,10)*
2008	-0,31 (0,11)**
2009	-0,16 (0,11)
2010	0,05 (0,11)
2011	-0,03 (0,11)
Controlevariabelen	
Nieuwe EU-lidstaat	-0,85 (0,27)**
Macedonië / Wit-Rusland	0,73 (0,37)*
AR1	0,35 (0,05)**
Constante	1,17
-2 Log Likelihood	1581,25
Variance components (σ^2)	
Landniveau ^a	0,41 (0,03)**
Jaarniveau	0,17 (0,04)**
N x T	794

** p<0,01; * p<0,05; ~: p<0,10

^a In multilevel modellen is de verklaarde variantie meestal uitgesplitst naar niveau (c.q. land- en jaarniveau). Bij een AR1 covariantie-structuur werkt dat niet goed omdat SPSS dan alleen de residuele variantie op landniveau geeft. De hier gerapporteerde waarden betreffen de verklaarde variantie bij reguliere random intercept-modellen.

Controlevariabelen

Uit de eerste regressieanalyses (resultaten getoond in bijlage 2) bleek dat er naar bepaalde landen significant meer of juist minder terugkeer was dan verwacht zou worden op grond van de politieke en economische omstandigheden. De resultaten wijzen uit dat asielzoekers uit onder meer Macedonië en Wit-Rusland opvallend vaak terugkeren via IOM, met name vanaf 2009. Deze nationaliteiten zijn uiteindelijk uitgesloten van terugkeerondersteuning omdat er vermoedens bestonden over 'terugkeerondersteuningsmigratie' (onze term), waarbij migranten uit relatief nabij gelegen landen in Nederland asiel aanvragen om aanspraak te maken op terugkeer-

ondersteuning. Daarom is voor Macedonië en Wit-Rusland in het model een dummy opgevoerd. Uit landen die in de periode 2001-2011 deel zijn gaan uitmaken van de Europese Unie is juist minder terugkeer dan verwacht.²⁶ Het vermoeden bestaat dat afgewezen asielzoekers uit dergelijke landen Nederland op eigen gelegenheid hebben verlaten of uiteindelijk in Nederland zijn gebleven als EU-burger. Dit kan verband houden met de kleinere afstand. Ook zijn asielzoekers uit dergelijke landen in principe uitgesloten van REAN. Om te controleren voor dergelijke verstoringen zijn daarom voor de genoemde landen dummies in het model opgenomen.

Wanneer er sterke lineaire relaties bestaan tussen de predictoren in het model bestaat het gevaar dat het regressiemodel niet juist geschat wordt. Om te toetsen of er sprake is van een dergelijke (multi)collineariteit zijn de *collinearity statistics* bestudeerd. De *tolerance* en *VIF* (Variance Inflation Factor) waarden zijn van acceptabele hoogte²⁷; dit indiceert dat er geen reden is om aan te nemen dat er sprake is van collineariteit in het model.

Box 5.1 Illustratie van de sterkte van de gevonden effecten

Het interpreteren van de sterkte van de effecten is in deze analyse geval lastig, omdat we te maken hebben met een zeer abstracte afhankelijke variabele (de logaritme van de het aantal terugkeerders met een bepaalde nationaliteit dat in een bepaald jaar is teruggekeerd als percentage van het aantal personen dat in het betreffende jaar, en de vier jaren ervoor, in eerste aanleg is afgewezen). Daarom zullen enkele van de gevonden coëfficiënten in een voorbeeld worden toegelicht. Als illustratie nemen we Irak in het jaar 2002.²⁸ Wanneer we de resultaten linken aan de specifieke situatie voor dat landjaar komen we uit op een voorspelde terugkeer van 0,53. Met andere woorden: in dat jaar bedroeg het aantal terugkeerders naar Irak ongeveer 0,5% van het aantal Irakezen dat in de periode 1998-2002 in eerste aanleg werd afgewezen. Dit getal is van toepassing op de specifieke situatie voor terugkeer naar Irak in 2002: in dit jaar was er geen additionele financiële ondersteuning, IRRICO of *native counsellor* beschikbaar, de levensstandaard was niet bijzonder hoog (de logaritme van het BNP per capita was 1,25; de variabele loopt van 1,49 tot 3,33), de mate van onvrijheid was 12 op een schaal van 0 tot 12 en de mate van terreur was 4,5 op een schaal van 1 tot 5. Wanneer voor terugkeerders naar Irak in 2002 wel een extra financiële ondersteuning beschikbaar was geweest zou de relatieve terugkeer naar Irak in dat 2002 volgens het model zijn gestegen van 0,53 naar 0,81. Dit komt neer op stijging van de terugkeer kans met ongeveer een factor 1,5. Wanneer daar bovenop de mate van onvrijheid naar het gemiddelde voor alle landen (6,86) zou dalen, stijgt de relatieve terugkeer verder naar 1,10. Wanneer dan ook het Iraakse BNP per capita zou verdubbelen (van 1,25 naar 2,50) zou de terugkeer een waarde van 1,44 aannemen. Wanneer al de genoemde variabelen dus zouden veranderen op een manier die bevorderlijk is voor zelfstandige terugkeer zou de terugkeer voor Irak in 2002 dus circa drie keer zo hoog worden, maar nog wel relatief laag blijven. Bij al deze rekenvoorbeelden moet overigens wel worden bedacht dat de werkelijke effecten vermoedelijk sterker zijn. Het aantal terugkeerders in een bepaald jaar is immers steeds gedeeld door het aantal in eerste aanleg afgewezen asielzoekers in dat jaar en de vier jaar ervoor.

²⁶ Er is ook een model geschat waarbij asielzoekers uit nieuwe EU-landen uit de analyse zijn gelaten. Dit leidde tot vergelijkbare coëfficiënten als in het getoonde model.

²⁷ De tolerance waarden blijven boven de 0,1 en de VIF waarden blijven onder de 10.

²⁸ Met betrekking tot deze casus is het relevant te noemen dat het tot 2007 niet mogelijk was om een reisdocument voor Noord-Irak te krijgen. Om die reden waren er in die periode relatief weinig asielzoekers die terugkeerden naar Irak.

Deze berekening van de 'noemer' is een overschatting van het werkelijke aantal afgewezen asielzoekers dat in het betreffende jaar in Nederland verbleef; een deel van de Irakezen die in eerste aanleg werden afgewezen zal in (hoger) beroep uiteindelijk alsnog een verblijfsvergunning hebben gekregen. Ook zal een deel zijn uitgezet. Ten slotte is een deel mogelijk buiten alle instanties om uit Nederland vertrokken.

Terugkeer op eigen gelegenheid

De vraag doet zich voor of terugkeerondersteuning ook tot gevolg heeft dat afgewezen asielzoekers vaker met IOM terugkeren in plaats van op eigen gelegenheid. Dit is moeilijk te onderzoeken, omdat het vertrek op eigen gelegenheid niet geregistreerd wordt. Er zou niettemin beargumenteerd kunnen worden dat een dergelijke verschuiving van ongeregistreerd vertrek naar vertrek met IOM, voor zover het zich voordoet, vooral betrekking heeft op asielzoekers uit relatief nabij gelegen landen. Asielzoekers uit landen die ver van Nederland zijn verwijderd zullen immers veel minder in staat zijn om desgewenst op eigen gelegenheid te reizen, aangezien de reiskosten hoog zijn. Wanneer we de analyse toespitsen op landen die erg ver van Nederland af liggen (bijvoorbeeld diep in Afrika en Azië) zien we soortgelijke patronen als voor de 73 geselecteerde landen als geheel. Blijkbaar heeft tenminste een deel van de gevonden effecten betrekking op een daadwerkelijk stijging in terugkeer; we vinden het effect immers ook voor groepen die nauwelijks in de gelegenheid zijn om buiten alle instanties om te vertrekken, waardoor er ook geen verschuiving mogelijk is van ongefaciliteerde naar gefaciliteerde terugkeer.

In de volgende twee paragrafen wordt ingegaan op de achtergronden van variatie in terugkeer in de periode 2005-2011. Daarbij is ook oog voor individuele kenmerken van afgewezen asielzoekers die mogelijk van invloed zijn op zelfstandige terugkeer.

5.2 Relatie tussen terugkeer en doorlooptijd van procedures

In hoofdstuk 2 is betoogd waarom we verwachten dat de kans op zelfstandige terugkeer zowel laag is bij een zeer korte als bij een relatief lange beslistijd. In het navolgende wordt bekeken hoe lang de beslistijd (in eerste aanleg) was in de periode van 2005-2011 en of er inderdaad een curvilineair verband is tussen de doorlooptijden van de procedure in eerste aanleg en de kans op terugkeer. Alle personen die in de periode 2005-2011 alsnog een asielvergunning kregen zijn in de gepresenteerde cijfers buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.2 Doorlooptijden beslissing in eerste aanleg bij de eerste asielaanvraag^a

Doorlooptijd	Cohort							Totaal
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
0 t/m 7 dagen	17,7%	14,8%	8,1%	10,0%	5,0%	3,0%	1,2%	6,9%
8 t/m 14 dagen	33,1%	15,0%	9,4%	9,3%	6,7%	17,5%	46,4%	19,8%
15 dagen tot 3 maanden	32,1%	31,1%	21,0%	16,9%	11,1%	10,9%	10,2%	16,5%
3 tot 6 maanden	11,9%	20,3%	21,0%	27,5%	23,5%	26,2%	18,7%	22,1%
6 tot 9 maanden	4,2%	9,9%	10,0%	17,1%	24,7%	24,6%	10,4%	16,6%
9 tot 12 maanden	0,9%	4,2%	6,5%	7,4%	13,9%	8,1%	5,9%	7,7%
Langer dan een jaar	0,0%	4,6%	24,1%	11,8%	15,1%	9,7%	7,2%	10,5%
Totaal	2.583	3.799	2.875	3.275	6.700	6.923	5.301	31.865
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

^a De doorlooptijd is weergegeven voor de eerste asielaanvraag van asielzoekers die geen inwilliging kregen (ook in latere procedures niet).

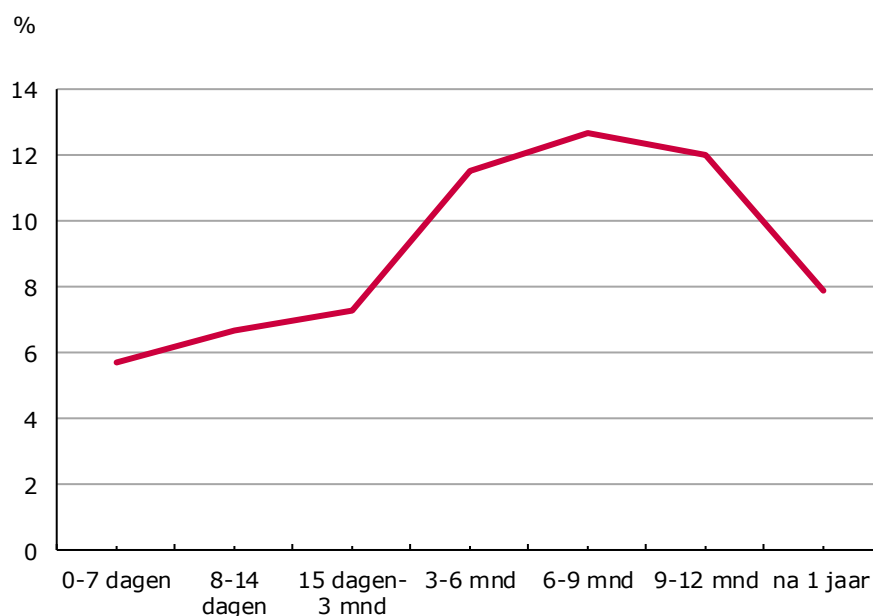
Tabel 5.2 beschrijft de beslistijd in eerste aanleg voor alle eerste asielaanvragen voor de gehele periode 2005-2011. De meerderheid ontving binnen een half jaar de asielbeslissing. Daarnaast is te zien dat er vanaf 2010 een verandering heeft plaatsgevonden in de doorlooptijden. Voor 2010 werd een relatief groot deel van de aanvragen binnen de eerste zeven dagen afgehandeld. Na 2010 is het percentage afgeronde aanvragen binnen zeven dagen gedaald en is een groter deel van de aanvragen in de periode tussen acht en veertien dagen afgehandeld. Deze verschuivingen hangen vermoedelijk samen met de wijziging van de asielprocedure per 1 juli 2010. Voor 1 juli 2010 moesten beslissingen in de zogenoemde snelle procedure ('AC-procedure') binnen 48 procesuren worden afgerond. Per 1 juli 2010 is deze korte procedure verlengd naar acht dagen.²⁹ Ook is duidelijk dat vanaf 2010 meer asielaanvragen binnen een jaar worden afgerond.

Tabel 5.3 toont vervolgens de relatie tussen de beslistijd in eerste aanleg en de kans op zelfstandige terugkeer. In de uiteindelijke regressieanalyses is gekeken naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer *binnen twee jaar* na afwijzing in eerste aanleg. Daarom hebben de gegevens in tabel 5.3 alleen betrekking op personen die twee jaar de tijd hebben gehad om terug te keren na de afwijzing in eerste aanleg. Omdat er terugkeergegevens zijn opgevraagd tot en met 31 december 2011 betreft dit dus alleen personen die voor 31 december 2009 in eerste aanleg werden afgewezen. In tabel 5.3 staan overigens ook gegevens over uitzetting. Dit is gedaan om inzicht te geven in de relatie tussen de beslisduur en de mate van aantoonbaar vertrek als geheel (zelfstandige terugkeer en uitzetting). Uit de getoonde gegevens blijkt dat er inderdaad geen lineair verband is tussen de beslisduur in eerste aanleg en de kans op zelfstandige terugkeer. De mate van zelfstandige terugkeer via IOM binnen twee jaar na de afwijzing neemt namelijk eerst toe bij een wat langere beslisduur, om pas na een bepaald optimum – voor de

²⁹ Binnen de 48-uursprocedure telde een werkdag tien procesuren. Afhankelijk van het tijdstip waarop de 48-uursprocedure startte (ondertekening asielaanvraag), werd de 48-uursprocedure dus in minimaal 5 en maximaal 6 dagen doorlopen. In deze procedure stond voor de vreemdeling en advocaat per processtap een aantal uur ter beschikking. Vanaf 2010 zijn de procedures opgerekt naar acht werkdagen: per processtap staat een hele dag ter beschikking en telt de procedure bovendien meer contactmomenten tussen de asielzoeker en zijn advocaat dan in de oude situatie.

onderzochte periode lag dit optimum bij een beslisduur tussen de zes en negen maanden – weer af te nemen. Van alle asielzoekers die in de periode 2005-2009 voor het eerst asiel aanvroegen en na zes tot negen maanden werden afgewezen keerde namelijk 14% binnen twee jaar na afwijzing terug naar het land van herkomst. Van de asielzoekers die negen maanden tot een jaar op de beslissing moesten wachten keerde ruim 12% terug via IOM. Van degenen die binnen een week werden afgewezen keerde ongeveer 5% binnen twee jaar na de afwijzing zelfstandig terug en voor personen die na meer dan een jaar werden afgewezen lag dat aandeel op ongeveer 7%. De relatie tussen de beslisduur en de kans op zelfstandige terugkeer binnen twee is nog eens grafisch weergegeven in figuur 5.1.

Figuur 5.1 Doorlooptijd en de kans op zelfstandige terugkeer via IOM binnen 2 jaar na afwijzing (aanvragen 01 januari-2005 t/m 31 december 2009)*



* Voor asielzoekers die geen inwilliging kregen (ook in latere procedures niet).

Het is met de verzamelde gegevens niet goed mogelijk om na te gaan of dit patroon door de nieuwe asielprocedure is gewijzigd. Er zijn voor dit onderzoek immers terugkeergegevens opgevraagd tot en met december 2011. Daardoor is er voor asielzoekers die onder de aangepaste asielprocedure een asielverzoek indienden onvoldoende tijd verstreken tussen de datum van afwijzing in eerste aanleg en het moment van terugkeer, voor zover gemeten.

In hoofdstuk 2 is opgemerkt dat een langere beslistijd verband kan houden met de omstandigheden in het land van herkomst. Een negatieve relatie tussen een lange beslistijd en de kans op zelfstandige terugkeer zou daarom wellicht (deels) een schijnverband kunnen zijn, waarbij de afnemende kans op zelfstandige terugkeer bij langere beslistijd vooral het gevolg is van het feit dat het bij langere beslistijden relatief vaak gaat om landen waar asielzoekers liever niet naar terugkeren (bijvoorbeeld omdat er veel onzekerheid heerst over de situatie in het land van herkomst). Deze mogelijkheid was in dit onderzoek moeilijk uit te sluiten. Er is niettemin naar gekeken door het land van herkomst als het ware constant te houden: wanneer we de analyse toespitsen op een 'groter' herkomstland (er is gekeken naar Afghanistan)

zien we echter een soortgelijke relatie tussen de beslistijd en de kans op zelfstandige terugkeer via IOM: de kans op terugkeer neemt eerst toe bij langere beslistijd om vervolgens weer af te nemen.³⁰

³⁰ Wanneer we de analyse toespitsen op individuele landen is het curvilineaire verband echter niet significant. Dit heeft vermoedelijke een technische achtergrond: de beslistijd is per definitie sterk gecorreleerd met de beslistijd in het kwadraat. Daarom is er een relatief kleine kans dat beide variabelen significant zijn wanneer er sprake is van een relatief klein aantal waarnemingen (als de analyse wordt toegespitst op individuele landen neemt het aantal waarnemingen sterk af).

Tabel 5.3 Doorlooptijd van de procedure in eerste aanleg onder de oude asielprocedure en de kans op terugkeer via IOM;* aanvragen vanaf 1-1-2005 en afwijzingen voor 1-1-2010

Doorlooptijd	Zelfstandige terugkeer 0-1 jaar na afwijzing	Zelfstandige terugkeer 1-2 jaar na afwijzing	Zelfstandige terugkeer na 2 jaar	Totaal zelfstandige terugkeer binnen twee jaar	Totaal uitzettingen binnen twee jaar	Totaal aantoonbare terugkeer binnen twee jaar	Totale aantal afwijzingen
0 t/m 7 dagen	2,7%	2,5%	2,8%	5,2%	10,5%	15,7%	100% (n=1.898)
8 t/m 14 dagen	3,0%	3,3%	4,0%	6,3%	5,1%	11,4%	100% (n=2.434)
15 dagen tot 3 maanden	4,2%	1,4%	1,5%	5,6%	21,2%	26,8%	100% (n=3.902)
3 tot 6 maanden	5,3%	3,5%	2,5%	8,8%	22,1%	30,9%	100% (n=4.143)
6 tot 9 maanden	7,5%	6,6%	5,3%	14,1%	10,6%	24,7%	100% (n=2.948)
9 tot 12 maanden	7,0%	5,5%	6,4%	12,5%	3,8%	16,3%	100% (n=1.524)
Na een jaar	3,2%	4,1%	6,8%	7,3%	1,7%	9,0%	100% (n=2.243)

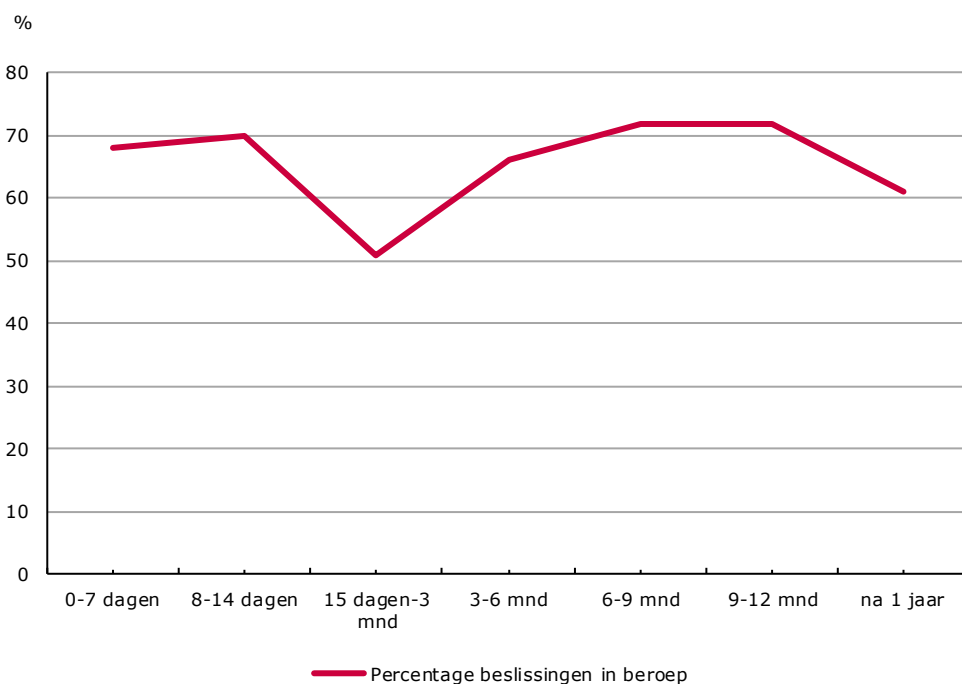
* Voor asielzoekers die geen inwilliging kregen (ook in latere procedures niet).

De veronderstelde verklaring voor de relatief beperkte terugkeer onder asielzoekers die snel worden afgewezen is dat dergelijke asielmigranten (en wellicht hun advocaten) de legitimiteit van de afwijzing relatief vaak betwisten en vaker in beroep gaan. Of er inderdaad sprake is van een verhoogde kans op beroep is nagegaan in tabel 5.4. Daar is het percentage beroepszaken uitgesplitst naar beslisduur in eerste aanleg. Het gaat om beroepszaken onder personen die een eerste asielaanvraag indienden vanaf 1 januari 2005 die voor 1 januari 2010 is afgewezen. Daarbij zijn alleen beroepszaken meegenomen waarvoor op peildatum 31 december 2011 een beslissing bekend was. Het aandeel asielmigranten dat in beroep gaat blijkt onder degenen die binnen een week werden afgewezen inderdaad circa 14,7 procentpunten hoger dan onder degenen die binnen vijftien dagen tot drie maanden werden afgewezen. Bij een langere procedureduur in eerste aanleg stijgt de beroepskans weer. In figuur 5.2 is dit patroon nog eens grafisch weergegeven.

Tabel 5.4 Aandeel beroepszaken naar doorlooptijd van de procedures in eerste aanleg, in %

Doorlooptijd	%
0 t/m 7 dagen	66,4%
8 t/m 14 dagen	69,8%
15 dagen tot 3 maanden	51,7%
3 tot 6 maanden	66,0%
6 tot 9 maanden	73,5%
9 tot 12 maanden	73,1%
Na een jaar	62,0%

Figuur 5.2 Aandeel beroepszaken naar doorlooptijd van de procedures in eerste aanleg



5.3 Verklaringen voor de variatie in individuele terugkeer

In tabel 5.5 zijn de resultaten weergegeven van een logistische (multilevel) regressieanalyse waarbij de kans wordt voorspeld dat een asielzoeker binnen twee jaar na afwijzing terugkeert via IOM. Ook hier zijn de personen die na de afwijzing in eerste aanleg alsnog een asielvergunning hebben gekregen buiten beschouwing gelaten. Het betreft terugkeergedrag in de periode 2005 tot en met 2011 onder personen die vanaf 1 januari 2005 een eerste asielaanvraag indienden en voor 1 januari 2010 werden afgewezen; zij hadden immers twee jaar de tijd om terug te keren. In de gepresenteerde analyses is gecontroleerd voor clustering op landniveau met daaronder het landjaarniveau. Met andere woorden, er is rekening gehouden met het feit dat individuele asielzoekers uit een bepaald landjaar (bijvoorbeeld Irak in 2009) meer op elkaar lijken dan asielzoekers die in andere landjaren werden afgewezen.³¹

Effecten van terugkeer- en asielbeleid

Voor de periode 2005 tot en met 2011 is er nauwelijks variatie ten aanzien van de variabele voor additionele financiële ondersteuning (voor 98,6% van de afgewezen asielzoekers was additionele financiële ondersteuning beschikbaar). Daarom kon deze variabele niet worden meegenomen in de analyse voor deze kortere periode. Met betrekking tot de terugkeerregelingen waarvan het effect wel kon worden onderzocht zijn significante invloeden gevonden van de *native counsellors*. De zogenoemde *odds* van zelfstandige terugkeer onder migranten voor wie een *native counsellor* beschikbaar blijkt volgens het model 1.89 hoger dan onder migranten voor een dergelijke functionaris niet beschikbaar was. Het belang daarvan voor terugkeerchansen kan met het volgende voorbeeld worden geïllustreerd: afgewezen asielmigranten die anders een terugkeerchance hadden van 10% hadden een terugkeerchance van circa 17% wanneer er voor hen een *native counsellor* beschikbaar was.³²

Economische en politieke omstandigheden in het land van herkomst

Wederom blijken politieke en economische omstandigheden in het land van herkomst van belang te zijn voor het migratiegedrag van afgewezen asielzoekers. Het belang van deze macrofactoren kan als volgt worden geïllustreerd. Wanneer een relatief vrij, veilig en welvarend land, waar 25% van de afgewezen asielzoekers zelfstandig naar terugkeert, zou veranderen in een relatief onvrij land terwijl de overige condities onveranderd zouden blijven – zeg dat dat de score op vrijheid 7 punten zou dalen op de 12-puntsschaal – dan zou de mate van terugkeer volgens het model afnemen naar 17,6%. Het verschil van 7 punten is hier gekozen omdat het overeenkomt met het verschil in vrijheid tussen de 33% meest onvrije landen waar asielzoekers vandaan komen en de 33% meest vrije landen. Zou daarnaast ook nog de politieke terreur toenemen met twee punten (ook dit komt overeen met het verschil tussen de 33% herkomstlanden met de meeste en de 33% landen met de minste terreur) dan neemt de terugkeer verder af naar 13,5%. (Het effect van politieke terreur is niet significant maar is hier meegenomen omdat het lijkt te worden 'weggedrukt' door de variabele politieke vrijheid; wanneer de laatstgenoemde variabele uit het model weglaten is de mate van politieke terreur wel significant). Neemt daarnaast nog de logaritme van het BNP per capita af met 2,3 (dit komt overeen met het verschil tussen de gemiddelde score voor 33% rijkste en de gemiddelde score voor de 33% armste herkomstlanden waar asielzoekers vandaan

³¹ De logistische (multilevel) regressieanalyse is uitgevoerd in Stata. De syntax waarmee de analyse is aangestuurd is weergegeven in bijlage 7.

³² Voor de eerste groep is de odds 0,11 en voor de tweede groep: 0,21 (0,21/0,11=1,89).

komen), dan daalt de terugkeer verder naar 7,1%. Deze bevindingen komen overeen met de resultaten voor de langere periode.

Controlevariabelen op landniveau

Er zijn opnieuw controlevariabelen meegenomen voor asielzoekers uit nieuwe EU-lidstaten en uit Macedonië en Wit-Rusland.³³ Beide variabelen zijn opnieuw significant: voor asielzoekers uit de nieuwe lidstaten geldt dat hun terugkeer significant lager ligt dan verwacht op grond van de andere kenmerken in het model,³⁴ en voor asielzoekers uit Macedonië en Wit-Rusland geldt dat hun terugkeercijfers juist significant hoger liggen dan verwacht op grond van de overige factoren die zijn meegenomen.

Cohort-effecten

Er zijn jaardummies opgevoerd om rekening te houden met cohort-effecten. Daarbij geldt hier dat het jaar betrekking heeft op het jaar van afwijzing in eerste aanleg. Daarom is het meest recente jaar 2009. Het terugkeergedrag heeft echter betrekking op het jaar van afwijzing, het jaar erna en deels het jaar daarna (we kijken immers naar de kans op terugkeer binnen twee jaar na de datum van afwijzing). In de analyse voor de langere periode (2001-2011) hadden de periode-effecten alleen betrekking op het jaar van terugkeer.

Dat gezegd hebbende zien we nu een significant cohort-effect voor 2009, terwijl ook het effect voor 2008 marginaal significant is ($p < 0,1$); dit wil zeggen dat er vanaf 2008, en vooral vanaf 2009, meer asielzoekers terugkeerden dan op grond van de gemeten kenmerken op landjaar en individueel niveau wordt verwacht. Dit zou bijvoorbeeld verband kunnen houden met de komst van DT&V, maar het zou ook kunnen wijzen op andere ongemeten factoren. Een mogelijke verklaring voor de discrepantie met de uitkomsten van de analyses voor de periode 2001-2011 – daar zien we een dergelijke effect immers niet – is dat DT&V zich vooral heeft gericht op personen die recent werden afgewezen. Bij de analyses op geaggregeerd niveau heeft de mate van zelfstandige terugkeer in de periode 2009-2011 immers betrekking op asielzoekers die werden afgewezen in de periode 2005-2011, terwijl DT&V pas in de loop van 2007 werd opgericht. Bij de analyses op individueel niveau wijst het gevonden cohort-effect voor 2008 en 2009 erop dat asielzoekers die in die jaren werden afgewezen relatief vaak terugkeerden.

Net zoals in de vorige periode zien we aanwijzingen voor een dip in terugkeer in de periode 2006-2008, maar de periode-effecten voor deze jaren zijn nu niet significant. Dit kan komen doordat ook de terugkeer van asielzoekers die in 2005 in eerste aanleg werden afgewezen is beïnvloed door het generaal pardon (we vergelijken immers met 2005). Een andere mogelijkheid is dat de terugkeer van asielzoekers die vlak voor het generaal pardon werden afgewezen minder door het generaal pardon is beïnvloed dan de terugkeer van asielzoekers die een aantal jaar eerder werden afgewezen. Bij de analyse voor de periode 2001-2011 is immers gekeken naar terugkeer in jaar t onder asielzoekers die in jaar t *en de vier jaar ervoor* werden afgewezen.

³³ Ook Georgiërs zijn op een gegeven moment uitgesloten van terugkeer omdat er vermoedens waren van fraude. Wanneer we de dummy 'Macedonië/Wit-Rusland' uitbreiden naar de dummy 'Macedonië/Wit-Rusland/Georgië' vinden we echter vergelijkbare resultaten (niet getoond).

³⁴ Er is ook een model geschat waarbij de asielzoekers uit nieuwe EU-landen uit de analyse zijn gehouden. De coëfficiënten waren vergelijkbaar met de coëfficiënten die zijn getoond in tabel 5.6

Tabel 5.6 Terugkeereffecten van maatschappelijke omstandigheden in herkomstlanden, aspecten van het Nederlandse terugkeerbeleid en individuele kenmerken (2005-2011^a); ongestandaardiseerde effecten en odds ratios

	B	Exp (B)
Asiel- en terugkeerbeleid NL		
IRRiCO	0,25	1,28
Native counsellors	0,64*	1,89
Economische conditie herkomstland		
BNP PPP per capita / 1000 (log)	0,36**	1,43
Politieke condities herkomstland		
Onvrijheid	-0,07*	0,93
Terreur	-0,16	0,86
Cohort		
2005 (ref)	(ref)	1
2006	-0,35	0,71
2007	-0,27	0,77
2008	0,40~	1,49
2009	0,50**	1,65
Controle variabelen		
Nieuwe EU-lidstaat	-1,86~	0,16
Macedonië / Wit-Rusland	1,48*	4,39
Individuele kenmerken		
Leeftijd	0,03**	1,03
Geslacht		
Man (ref)	(ref)	1
Vrouw	-0,45**	0,64
Samenstelling dossier		
Met partner zonder kinderen	(ref)	1
Alleen of met partner met schoolgaande kind(eren) (ref)	-0,64*	0,53
Alleen of met partner met niet-schoolgaande kinderen	-0,28	0,76
Gehuwd en alleen in Nederland	-0,28	0,76
Ongehuwd en alleen in Nederland	-0,14	0,87
Burgerlijke staat onbekend en alleen in Nederland	-0,30	0,74
Beslistijd in maanden		
Beslistijd in maanden ² / 100	0,04*	1,04
	-0,30**	0,74
Constante	-3,02**	0,05
-2 Log Likelihood	-3.608,560	
Variance components (σ^2)		
Landniveau	0,59	
Landjaarniveau	0,46	
Persoonsniveau	$n^2/3 \approx 3,29$	
N x T	16.000	

** p<0.01; * p<0.05; ~p<0.10

^a Omdat de terugkeer binnen twee jaar bestudeerd wordt is het jaar 2011 uitgesloten van de analyse.

Individuele kenmerken

In aanvulling op de eerdere analyses zijn in deze analyse persoonskenmerken van asielzoekers meegenomen. Op deze manier kon bekeken worden of individuele kenmerken van asielzoekers, voor zover die gemeten konden worden, samenhangen met de terugkeer kans, rekening houdend met het feit dat de asielzoekers in verschillende jaren bestudeerd worden en dat zij afkomstig zijn uit verschillende landen. Ten eerste is te zien dat leeftijd van belang is bij terugkeer van asielzoekers: oudere asielzoekers keren wat vaker terug dan jongere asielzoekers. Ten tweede geven de resultaten weer dat vrouwen minder vaak terugkeren naar het land van herkomst: de *odds* van een vrouw om terug te keren bedraagt 0,63 van de *odds* van een man. Ook dit effect kan het beste worden geïllustreerd met een voorbeeld: als een man met bepaalde kenmerken een kans van 10% had om terug te keren, dan had een vergelijkbare vrouw een terugkeer kans van 7,6%. Vrouwen blijken inderdaad minder vaak alleen in Nederland te zijn dan mannen.³⁵

Vervolgens is er een variabele meegenomen die een aanduiding geeft van het gezelschap waarmee de asielzoeker in Nederland is. Zo is bijvoorbeeld bekend of de asielzoeker de asielaanvraag alleen heeft gedaan of met een partner, en of er wel of geen (schoolgaande) kinderen bij zijn. Uit de resultaten blijkt dat mensen met schoolgaande kinderen ongeveer een twee keer zo lage *odds* op terugkeer hebben als mensen die als koppel verblijven zonder kinderen (de referentie categorie). Asielzoekers zonder kinderen die als koppel in Nederland zijn keren echter niet minder terug dan mensen die alleen in Nederland zijn. Hypothese 7 kan daarom verworpen worden. Het is enigszins opmerkelijk dat deze laatste hypothese niet bevestigd wordt, terwijl vrouwen wel degelijk minder blijken terug te keren dan mannen. Het gegeven dat vrouwen minder vaak terugkeren dan mannen lijkt aan de hand van deze resultaten dus niet (volledig) verklaard te kunnen worden door het idee dat vrouwen vaker hun man nareizen wanneer de man in Nederland alles op orde heeft. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een relatief groot deel van de vrouwen die niet met andere personen een dossier delen toch met familie in Nederland zijn. Zo zou het kunnen zijn dat een deel van de vrouwen die (volgens registratie) alleen in Nederland verblijven meerderjarige dochters zijn die om die reden een eigen dossier krijgen. Meerderjarige kinderen worden in de regel niet op hetzelfde dossier geplaatst als de ouders. Deze vrouwen verblijven dan in werkelijkheid niet alleen in Nederland en het argument dat zij hun partner of andere familieleden hebben nagereisd wanneer deze zich gevestigd hebben kan blijven staan. Een andere mogelijkheid is dat er aanvullende – niet door ons veronderstelde – mechanismen zijn die maken dat vrouwen minder vaak terugkeren dan mannen. Asielzoekers met kinderen keren alleen vaker terug dan asielzoekers zonder kinderen wanneer de kinderen in de schoolgaande leeftijd zijn. Daarmee is hypothese 8 ten dele bevestigd. Asielzoekers met kinderen buiten de schoolgaande leeftijd keren iets minder vaak terug dan asielzoekers met schoolgaande kinderen, maar dit verschil is niet significant en kan derhalve toevallig zijn (dit is aangetoond in een aanvullende analyse waarvan de resultaten niet getoond zijn); hypothese 9 is daarom niet bevestigd.

De resultaten bieden geen ondersteuning van hypothese 4 ('Getrouwde, afgewezen asielzoekers die alleen in Nederland zijn keren vaker zelfstandig terug dan afgewezen asielzoekers die niet getrouwd en alleen in Nederland zijn'). Er is geen significant verschil in terugkeer tussen mensen die gehuwd maar alleen in Nederland zijn en ongehuwden die alleen in Nederland zijn.

³⁵ We vinden dat 6% van de afgewezen mannelijke asielzoekers een asioldossier heeft dat betrekking heeft op meerdere asielzoekers. Bij afgewezen vrouwelijke asielzoekers is dat 36%.

Ten slotte zien we opnieuw dat de beslistijd in eerste aanleg van invloed is op de terugkeer van individuele asielzoekers. De lineaire variabele wijst op een positieve samenhang tussen de doorlooptijd en de terugkeer. De coëfficiënt van de kwadratische variabele van beslistijd is negatief (en significant). Dit wil zeggen dat de kans op terugkeer eerst toeneemt bij een langere beslistijd, om vervolgens weer af te nemen. Bij een beslistijd van acht maanden bereikt de kans op terugkeer binnen twee jaar na afwijzing een hoogtepunt. Dit sluit aan bij de eerdere bevindingen in tabel 5.3.

Samenvatting/hypothesen

Als afsluiting van dit hoofdstuk worden conclusies getrokken ten aanzien van de hypothesen. Ten eerste worden de hypothesen met betrekking tot omstandigheden in het land van herkomst besproken. Op basis van de resultaten uit beide analyses kan geconcludeerd worden dat de vrijheid in het land van herkomst van invloed is op de kans op terugkeer naar een land. Er is getoond dat hoe vrijer het land van herkomst is, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren. Hiermee is *hypothese 1* bevestigd. Voor *hypothese 2*, hoe meer veiligheid in het land van herkomst is, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren, is beperkt bewijs gevonden. In de analyse op persoonsniveau blijkt dat de samenhang tussen de maten voor onvrijheid en politieke terreur zo hoog is dat de maat voor politieke terreur enkel iets verklaart wanneer de variabele voor onvrijheid uit het model wordt weggelaten. Dan blijkt dat hoe hoger het niveau van politieke terreur is, hoe minder asielzoekers vertrekken via IOM. Het levenspeil, gemeten door het BNP per capita in de herkomstlanden, blijkt tevens van invloed op de terugkeer: zoals *hypothese 3* voorspelde, staat een hoger gemiddeld levenspeil in het land van herkomst in verband met zelfstandige terugkeer naar dit land.

Met betrekking tot het Nederlandse asiel- en terugkeerbeleid zijn de volgende resultaten naar voren gekomen. In de analyse voor de periode 2001-2011 gaat de beschikbaarheid van een additionele financiële ondersteuning samen met een hogere mate van zelfstandige terugkeer. Dit effect kon voor de kortere periode niet worden onderzocht omdat vrijwel alle afgewezen asielzoekers vanaf 2005 recht hadden op additionele financiële ondersteuning. *Hypothese 11* wordt bevestigd in de analyse op persoonsniveau: hoe meer additionele voorlichting met betrekking tot terugkeer naar het land van herkomst beschikbaar is, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren. Dit geldt echter alleen voor de *native counsellors* en niet voor het programma IRRICO.

De resultaten van de analyse met betrekking tot de veronderstelde periode-effecten geven een enigszins wisselend beeld. *Hypothese 13* luidde dat de mate van zelfstandige terugkeer in 2007 en 2008 lager was dan in de overige onderzochte jaren. Bij de analyses voor de periode 2001-2011 is een dergelijk effect inderdaad significant, maar bij de analyses op persoonsniveau niet, hoewel we ook daar (zwakkere) aanwijzingen vinden voor een tijdelijke dip in terugkeer. Ook *hypothese 14* wordt slechts ten dele bevestigd op basis van de resultaten. Alleen in de analyse voor de periode 2005-2011 is de terugkeer van degenen die in 2009 werden afgewezen hoger dan onder asielzoekers die in de jaren daarvoor werden afgewezen. Dit periode-effect kan verband houden met de komst van DT&V.

Ten slotte zijn enkele hypothesen geformuleerd met betrekking tot individuele karakteristieken. Oudere, afgewezen asielzoekers blijken vaker zelfstandig terug te keren dan afgewezen asielzoekers die jonger zijn. *Hypothese 5* is hiermee bevestigd. Ook *hypothese 6* is bevestigd: mannelijke, afgewezen asielzoekers keren vaker zelfstandig terug dan vrouwelijke, afgewezen asielzoekers. Het feit of een asielzoeker alleen of met een andere volwassene (als koppel) in Nederland is lijkt niet uit te maken voor de kans op terugkeer. *Hypothese 7*, die luidde dat alleen-

staande asielzoekers vaker terugkeren dan koppels, kan daarom verworpen worden. Ook *hypothese 4* wordt verworpen. Getrouwde mensen die alleen in Nederland zijn keren niet significant vaker terug naar het land van herkomst dan ongetrouwen die alleen in Nederland zijn. *Hypothese 8 en 9* worden ten dele bevestigd: de terugkeer- kans van asielzoekers zonder kinderen in Nederland is lager dan die van asielzoekers met kinderen in Nederland, mits die kinderen in de schoolgaande leeftijd zijn. Ten slotte is uit de resultaten op te maken dat de mate van zelfstandige terugkeer via IOM inderdaad groter is bij een gemiddelde beslistijd dan bij een korte of lange beslistijd. Hiermee is *hypothese 12* bevestigd.

6 Gevalstudie: Irak



Bron: CIA Factbook: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html (geraadpleegd: 14 augustus 2012)

Uit de kwantitatieve data-analyses blijkt dat de variatie in terugkeer tussen land-jaren (zie hoofdstuk 3 voor een toelichting bij die term) verband houdt met de actuele politieke omstandigheden in landen en, in mindere mate, met de levensstandaard aldaar. In dit hoofdstuk wordt een casus besproken aan de hand waarvan de gevonden verbanden worden geïllustreerd en uitgewerkt. Er is gekozen voor Irak, een land dat reeds tientallen jaren gekenmerkt wordt door politieke onrust en geweld; periodes van verbetering werden veelal gevolgd door hevige gevechten. Als gevolg van de situatie op het gebied van mensenrechten en politiek geweld hebben talloze Irakezen hun toevlucht gezocht in verschillende Europese landen, waaronder Nederland.

Dit hoofdstuk laat zien dat terugkeer naar Irak tussen 2001 en 2011 duidelijk is toegenomen³⁶, maar tegelijkertijd problematisch blijft; ondanks de recente toename in terugkeer, lijkt het merendeel van de Irakezen nog altijd af te zien van terugkeer via IOM naar het land van herkomst. In het navolgende wordt getracht hiervoor een verklaring te geven.

In dit hoofdstuk zal eerst, in paragraaf 6.1, worden ingegaan op de asielaanvragen van Iraakse asielzoekers en de afdoeningen daarvan door de IND. Daarna komen de terugkeerpatronen onder deze groep aan bod voor zover die betrekking hebben op terugkeer via IOM en – in mindere mate – op uitzettingen. Paragraaf 6.2 zal vervolgens ingaan op de vraag waarom de terugkeer naar dit land via IOM, ondanks positieve veranderingen, door de jaren heen beperkt is gebleven ten opzichte van het aantal afwijzingen. Op basis van analyses van cijfers van verschillende politieke

³⁶ Vanaf 2012 neemt de terugkeer naar Irak sterk af, maar dit valt buiten de onderzoeksperiode.

en economische gerelateerde bronnen, evenals verzamelde kwalitatieve gegevens, wordt getracht hiervoor mogelijke verklaringen te geven (paragraaf 6.3). Dat er de nodige discussie mogelijk is over wanneer een land nu precies 'veilig' genoemd kan worden, wordt geïllustreerd in paragraaf 6.4. Vervolgens komt in paragraaf 6.5 de mogelijke rol en invloed van IOM-regelingen op de terugkeer naar Irak aan bod. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een conclusie (paragraaf 6.6).

6.1 Asielaanvragen en afdoeningen van Iraakse asielzoekers

Irak is een herkomstland waar veel asielzoekers vandaan komen. Een recent UNHCR rapport (2011b) laat zien dat Irak de laatste 10 jaar structureel behoort tot één van de 5 landen met de meeste asielzoekers in westerse landen. Ook in Nederland vroegen vele Iraakse vluchtelingen asiel aan gedurende de periode 1992-2011. CBS-cijfers maken duidelijk dat tussen 1995 en 1998 het aantal eerste asielaanvragen van deze groep steeg, waarna er een daling intrad die tot 2002 voortduurde. Nadien fluctueerde het aantal eerste asielaanvragen.³⁷

IND-cijfers laten zien dat het leeuwendeel van de Iraakezen (84%) één asielaanvraag indiende.³⁸ Het merendeel van de Iraakezen die asiel aanvroegen was van het mannelijke geslacht (69%). Ruim de helft van de Iraakezen vroeg asiel aan voor één persoon. Van de gezinnen die een aanvraag deden bestond het merendeel (57%) uit meerderjarigen. In 26% van de gevallen maakten er één (13%) of 2 (13%) minderjarige kinderen deel uit van het huishouden. De overige gezinnen bestonden uit meer dan 2 personen onder de 18 ten tijde van de aanvraag.

Gemiddeld werden er gedurende deze periode wat meer asielaanvragen van Iraakezen ingewilligd, dan afgewezen. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat er voor Irak tot november 2008 een Categorieaal Beschermingsbeleid (CB) gold. Een andere reden is vermoedelijk dat met name de inwilliging van asielaanvragen door leden van bepaalde kwetsbare minderheden uit Irak zowel tijdens als na beëindiging van het CB bovengemiddeld hoog was (IND, 2012). Ten tijde van het CB was het gemiddelde inwilligingspercentage voor de gehele groep Iraakezen bijvoorbeeld 70% en nadien 47%, terwijl de percentages voor de Iraakse minderheidsgroepen Christenen, Mandeërs en Yezidi's, zowel ten tijde als na afschaffing van het CB, gemiddeld tussen de 80% en 95% lagen (brief van de voormalige minister van Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer inzake reactie Rapport 'Evaluatie gevolgen beëindiging categoriaal beschermingsbeleid Irak', d.d. 20 maart 2012).

Iraakezen die een afwijzing ontvangen op één of meerdere procedures en zijn uitgeprocedeerd dienen terug te keren naar het land van herkomst. De nu volgende paragraaf gaat nader in op deze kwestie.

6.2 Patronen van zelfstandige terugkeer naar Irak

Alvorens in te gaan op de patronen van zelfstandige terugkeer naar Irak is het van belang te melden dat er tussen afzonderlijke regio's in Irak duidelijke verschillen bestaan in de politieke als economische omstandigheden, die hun weerslag hebben op de mate van terugkeer. Het onderzoek van Frouws en Grimmius (2012) vermeldt bijvoorbeeld dat het merendeel van de mensen die zelfstandig terugkeerden van

³⁷ Cijfers van de IND vanaf 2001 laten zien dat de meeste aanvragen (67%) werden gedaan in de periode 2006 t/m 2009. In 2006 werd er door 2.271 personen (13,7%) asiel aangevraagd, gevolgd door 1.987 (12%) in 2007, 4.924 (30%) in 2008 en 1.903 (12%) in 2009.

³⁸ Dergelijke informatie, afkomstig van de IND, is beschikbaar voor de periode 2001-2011.

Koerdische afkomst was. Zij keerden voornamelijk terug naar Noord-Irak, waar de politieke en economische omstandigheden relatief gunstig zijn. Sinds het einde van de Golfoorlog met Koeweit in 1991 is het land *de facto* in twee delen uiteen gevallen: Noord-Irak en Centraal-Irak. Dit hangt onder meer samen met de zogenoemde no-fly zones die zowel in het noorden (in april 1991) als in het zuiden (in augustus 1992) werden ingesteld ter bescherming van de aldaar woonachtige bevolkingsgroepen.³⁹ Het noorden van het land, de Kurdistan Regional Government (KRG)-gebieden, wordt sindsdien geleid door Koerdische partijen PUK (Patriotic Union of Kurdistan) en KDP (Kurdistan Democratic Party). Centraal Irak staat onder gezag van de regering in Bagdad, in het verleden geleid door president Saddam Hoessein (MinBuZa, z.j., p. 5-6).⁴⁰ Centraal-Irak kent veruit de meeste onrust; het aantal burgerslachtoffers is vele malen hoger in deze regio⁴¹ en ook de economische groei is ondergeschikt aan die in de noordelijke regio (mondelinge communicatie VWN landelijk en lokale afdeling). Als gevolg hiervan zijn mensen minder geneigd om terug te keren naar deze regio. De omstandigheden die hierna zullen worden geschetst hebben vooral betrekking op Centraal-Irak.

Uit de terugkeercijfers van de IND, DT&V en IOM blijkt dat tussen 2001 en 2011 een redelijk groot aantal Irakezen terugkeerde naar het land van herkomst of – in mindere mate – vertrok naar een ander (EU-)land. Analyses suggereren echter dat de meeste afgewezen Irakezen in Nederland zijn gebleven. Het merendeel van de teruggekeerde Irakezen vertrok, na de beëindiging van de eerste procedure, zelfstandig via IOM, gevolgd door uitzetting (zie figuur 6.1).

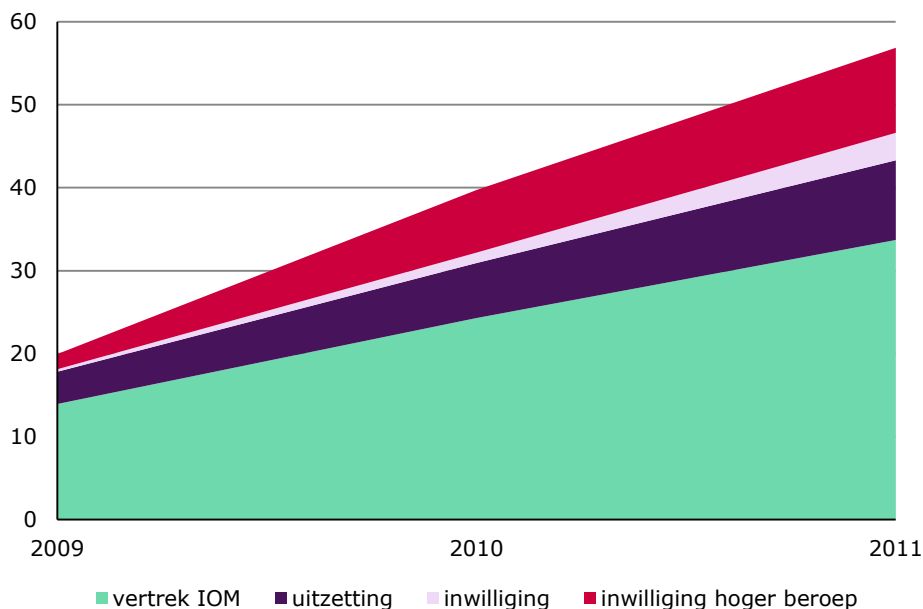
Het aantal Irakezen dat zelfstandig terugkeerde naar Irak heeft in de loop der jaren gefluctueerd. IOM-data laat zien dat de zelfstandige terugkeer van (uitgeprocedeerde) asielzoekers naar Irak vanaf 2003 beperkt toenam. In 2007 volgde een daling van het aantal terugkeerders, waarna van 2008 tot en met 2009 een relatief groot aantal Irakezen terugkeerde naar Irak (zie figuur 6.2).

³⁹ Algemeen ambtsbericht Centraal-Irak. November 2002. Den Haag: Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken. Afdeling Asiel & Migratiezaken.

⁴⁰ De Koerden maken deel uit van één van de drie bevolkingsgroepen in Irak. De andere groepen zijn Soennitische moslims en Sjiitische moslims (CIA Factbook). Het leeuwendeel van de Irakezen is moslim (97%). Sjiieten – overwegend Arabieren – vormen met grofweg 60%-65% de grootste groep. Iraakse Soennieten (32%-37%) kunnen worden onderscheiden in Arabieren (12%-16%) en Koerden (18%-20%). Daarnaast leven er diverse religieuze minderheden in Irak zoals de christenen, Mandeeërs en Yezidi's.

⁴¹ In 2009 vielen er gemiddeld nog bijna vierhonderd burgerdoden per maand. Met name religieuze en etnische minderheidsgroepen, homoseksuelen en mensen werkzaam in bepaalde beroepsgroepen lopen veel gevaar om vervolgd te worden door verschillende groeperingen en milities. (bron: www.vluchtelingenwerk.nl/vluchtelingen/irak.php, geraadpleegd 14 mei 2012).

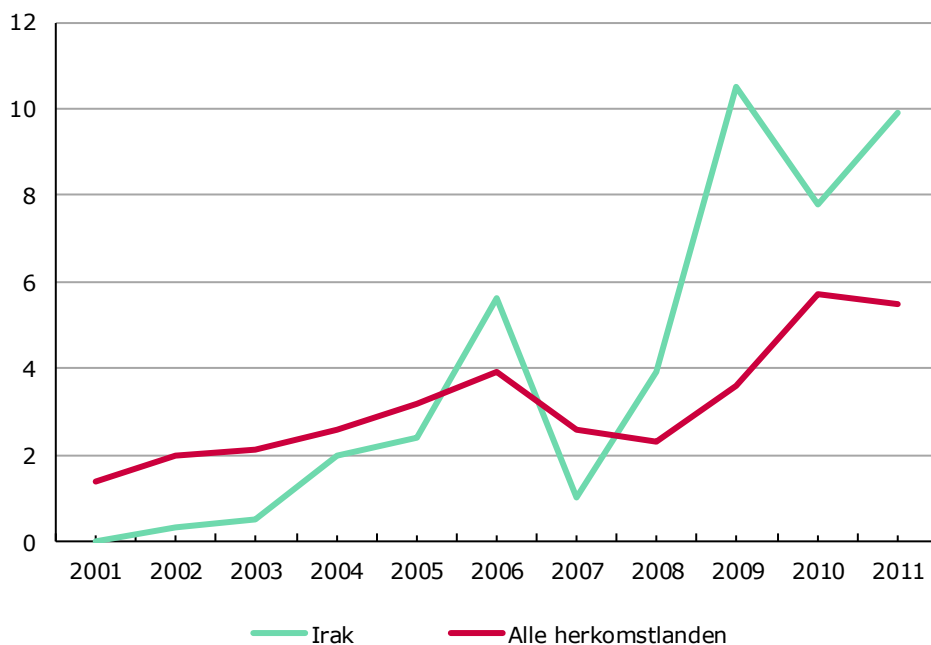
Figuur 6.1 Uitstroom afgewezen Iraakse asielzoekers in 2009; cumulatief percentage



Bron: IND, IOM Nederland, DT&V

Hoewel het aantal Iraakse terugkeerders door de jaren heen is toegenomen, lijkt het nog altijd te gaan om een minderheid van de afgewezen Irakezen. In 2009, het jaar waarin de meeste Irakezen via IOM zijn teruggekeerd, bedroeg het aantal Iraakse terugkeerders via IOM namelijk ongeveer 10% van het totale aantal afgewezen Irakezen voor de periode 2005-2009. Voor andere jaren ligt het percentage terugkeerders zelfs beduidend lager (zie figuur 6.2).

Figuur 6.2 Relatieve terugkeer onder Irakezen en gemiddelde relatieve terugkeer*



* De maat voor relatieve terugkeer over de periode 2001-2001 is gebaseerd op gegevens op geaggregeerd niveau. Zie hoofdstuk 3 en bijlage 1 voor de wijze waarop deze maat is berekend.

Bron: IOM en IND

Wanneer de terugkeerpatronen naar Irak worden vergeleken met het gemiddelde van alle 73 herkomstlanden die werden meegenomen in de analyse in hoofdstuk 4 en 5, blijkt dat het aantal Irakezen dat zelfstandig terugkeerde in de periode 2001-2007 – met uitzondering van een lichte piek in 2006 – over de gehele linie onder het gemiddeld aantal terugkeerders uit deze herkomstlanden lag. De laatste paar jaar – vanaf 2007 – was de relatieve terugkeer juist hoger dan gemiddeld (figuur 6.2).

6.3 Achtergrond van terugkeerpatronen naar Irak

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat, ondanks dat de terugkeer naar Irak is toegenomen, het merendeel van de Irakezen niet terugkeert. In deze paragraaf zal worden getracht om deze terugkeerpatronen te begrijpen op basis van de politieke en economische omstandigheden in Irak.

6.3.1 Politieke omstandigheden in Irak

De politieke omstandigheden in het land worden toegelicht aan de hand van cijfers van *Freedom House* en de *Political Terror Scale* (PTS) voor de periode 2001-2011 (zie bijlage 3 voor de verschillende PTS's). De cijfers (zie tabel 6.1) geven een indicatie voor de politieke situatie. In hoofdstuk 3 en bijlage 1 zijn deze maten meer uitgebreid beschreven. Uit tabel 6.1 blijkt dat, op basis van deze twee variabelen, de politieke omstandigheden in Irak gemiddeld slechter waren dan in andere herkomstlanden. Terwijl Irak vanaf 2003 wordt gekenmerkt door een dalende mate van onvrijheid, zoals berekend door *Freedom House*, is de hoeveelheid gemeten terreur

door PTS gedurende diezelfde periode juist iets toegenomen. Vanaf 2009 wijzen de waarden van beide schalen op een verbetering in de politieke situatie.

Tabel 6.1 Politieke indicatoren

Jaar	Freedom House – Irak	Freedom House – gemid.**	Political Terror Scale – Irak	Political Terror Scale – gemid.*
2001	12	7,4	4,5	3,2
2002	12	7,2	4,5	3,1
2003	10	6,9	5	3,1
2004	10	6,8	5	3,1
2005	9	6,5	5	3,1
2006	10	6,6	5	3,2
2007	10	6,6	5	3,2
2008	10	6,7	5	3,2
2009	9	6,8	4,5	3,1
2010	9	6,7	4,5	3,1
2011	9	6,8	4	3,1

* De schaal van Freedom House loopt van 0 tot 12 en de schaal van Political Terror loopt van 1 tot 5.

** Dit betreft het gemiddelde van de 77 landen die zijn meegenomen in de analyse.

Bron: Freedom House en PTS

Sinds de inval van de Verenigde Staten (VS) in 2003, in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk (VK) en Australië is het vrijheidsniveau volgens *Freedom house* licht verbeterd.⁴² Tegelijkertijd lijkt de inval – in elk geval in de periode 2003-2008 – een negatief effect te hebben gehad op de mate van politiek geweld. Op 1 mei 2003 wordt de oorlog voorbij verklaard, gevolgd door de aanstelling van een stabiliteitsmacht, de zogenaamde 'Stabilisation Force Iraq' (SFI). Medio december 2011 komt er een einde aan de Amerikaanse militaire operatie.⁴³

De beëindiging van het bewind van Saddam ging gepaard met vele burgerslachtoffers. De *Iraq Body Count* (IBC) laat zien dat in de maanden vlak na de inval er in maart 2003, 3.977 (geregistreerde) doden vielen, gevolgd door 3.437 personen in de maand daarna. Ondanks dit hoge dodenaantal, zijn er vanaf 2003 diverse ontwikkelingen geweest die mogelijk hebben bijgedragen aan een verbeterde politieke situatie in Irak, bijvoorbeeld de benoeming van een interim-regering in 2004, de eerste vrije nationale verkiezingen sinds ruim veertig jaar in 2005, een eerste constitutionele regering medio 2006 en een nieuw verkozen overheid in december 2010 (MinBuza, z.j.). Bij bovenstaande positieve ontwikkelingen dient echter de kanttekening geplaatst te worden dat de inval van de VS gepaard is gegaan met grootschalige beroving, wanorde en ernstige schending van mensenrechten.⁴⁴

'Ten tijde van Saddam was het in Centraal-Irak stabiel, met extreme onderdrukking. Er kwamen nauwelijks tot nooit bomaanslagen voor. Echter, als burgers iets zeiden wat als anti-Saddam opgevat kon worden, riskeerden zij opgepakt te wor-

⁴² Tot deze militaire invasie werd besloten omdat Saddam Hoessein zich volgens de betrokken partijen niet hield aan de VN-resolutie en er tevens 'bewijzen' zouden bestaan die zouden aantonen dat Saddam over massavernietigingswapens beschikte (zie de krantenartikelen: 'Tony Blair verdedigt inval in Irak', *Trouw*, 21 januari 2011; 'Inval Irak om herhaling 9/11 te voorkomen', *Trouw*, 29 januari 2010).

⁴³ Zie CIA Factbook: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html (geraadpleegd 14 augustus 2012).

⁴⁴ Zie: Amnesty International, 10 april 2003, 'Iraq; immediate measures needed to restore law and order' (geraadpleegd 23 april 2012).

den. (...) In de tijd van Saddam was er veel mensenrechtenschennis vanuit de staat, na 2003 zie je vooral veel mensenrechtenschennis door groeperingen in Irak, waarbij de overheid geen bescherming kan of wil bieden (...).' (mondelinge communicatie, VWN Landelijk)

Het niveau van terreur is in de loop van de jaren hoog gebleven, maar is wel sterk veranderd van aard. Dit is een mogelijke verklaring voor de aanhoudende hoge terreurwaarden gemeten door PTS (zie tabel 6.1). Een informant van VWN Landelijk spreekt in dit verband ook wel van een "sektarische oorlog" als gevolg van veranderende machtsverhoudingen tussen verschillende groeperingen in Irak:⁴⁵

'In 2003, toen de Amerikanen het land binnenvielen, is Saddam Hoessein verdreven. Hij bevoordeelde de Soennitische minderheid; zij zijn niet meer de heersende klasse, dat zijn de Sjiieten geworden. Dit was een hele omkering van de machtsverhoudingen. De spanningen tussen beide groepen hebben zich in de loop der tijd opgebouwd, tot het punt dat er een aanslag werd gepleegd op de moskee, waarbij alle opgebouwde sektarische spanningen (Soennieten en Sjiieten) tot uiting kwamen.' (mondelinge communicatie, VWN Landelijk)

Ook na de beëindiging van het regime van Sadam Hoessein is het land – ondanks bovenstaande positieve ontwikkelingen – nog onrustig en vallen er maandelijks honderden burgerslachtoffers (mondelinge communicatie, VWN landelijk). Een belangrijke historische gebeurtenis die sinds de inval in Irak een nieuwe golf van geweld teweeg heeft gebracht was het bombardement op de zogeheten Sjiitische 'Gouden Moskee' in Samarra op 22 februari 2006 (mondelinge communicatie VWN Landelijk).⁴⁶ Uit de IBC blijkt dat het aantal burgerslachtoffers in 2006, met ruim 28.000 doden, uitzonderlijk hoog was; in 2007 vielen eveneens nog relatief veel burgerslachtoffers. Gedurende deze periode is met name een duidelijke negatieve verandering zichtbaar in de mate van vrijheid (zie tabel 3.1).

Uit tabel 6.1 blijkt dat het niveau van vrijheid in Irak vanaf 2009 opnieuw iets is verbeterd, terwijl de mate van politieke terreur eveneens wat daalde. Het geweldsniveau is in de loop der jaren met name afgenomen als gevolg van de tijdelijke versterking door Amerikaanse en Iraakse militaire eenheden, evenals de ontbinding van de Mahdi militie onder leiding van Muqtada al-Sadr (MIVD, 2009, p. 36; TK 2006-2007, 29 521, nr. 42; mondelinge communicatie VWN Landelijk).

6.3.2 Economische omstandigheden in Irak

Tabel 6.2 geeft het BNP PPP per capita weer, zoals geregistreerd door de WorldBank (zie hoofdstuk 2). De laatste 10 jaar (2001-2011) blijkt ook de economische situatie in Irak gemiddeld slechter te zijn dan die in andere landen, waar relatief veel asielzoekers vandaan komen (zie tabel 6.2). In het jaar 2003, ten tijde van de inval in Irak door de VS, daalde het *BNP PPP per capita* aanzienlijk. Nadien was er echter al snel sprake van een kentering en ging het gedurende de daaropvolgende jaren economisch beter met Irak.

⁴⁵ Zie ook: Bunnik, 'Erfenis van Iraq-oorlog is niet Arabische lente, maar meer sektarisch geweld', *de Volkskrant*, 22 maart 2012

⁴⁶ Zie ook een artikel in de *Washington Post* 'Bombing skatters mosque in Iraq', 22 februari 2006.

Tabel 6.2 Economische indicatoren

Jaar	BNP PPP per capita – Irak	BNP PPP per capita – gem.
2001	3.813	3.553
2002	3.483	3.831
2003	2.035	4.028
2004	2.989	4.263
2005	2.990	4.708
2006	3.181	5.052
2007	3.225	5.672
2008	3.504	5.993
2009	3.581	6.205
2010	3.546	6.199
2011	3.890	6.424

Bron: Freedom House, PTS, WHO

In de evaluatie van de SFI (MinBuza, z.j.) worden verschillende oorzaken genoemd voor het aantrekken van de economie, namelijk het feit dat Irak belangrijke olie-reserves, een relatief goed opgeleide beroepsbevolking, en vruchtbare landbouwgronden heeft. Daarnaast heeft het in de jaren na de inval in Irak (2003) een nieuwe munt geïntroduceerd (15 oktober 2003) (MinBuZa, z.j.), werd er wetgeving aangenomen op het gebied van mensenrechten en 'gender' en zijn er verbeteringen doorgevoerd in het onderwijs en de gezondheidszorg (kamerbrief inzake Irak, d.d. 14 december 2004).

Dit verdient echter enige nuancering; de economische situatie is met name in het noorden van Irak sterk verbeterd als gevolg van buitenlandse investeringen. Krantenkoppen als 'Bagdad bloedt, Koerdistan bloeit'⁴⁷ illustreren dit. Een recent verslag van een economische missie naar Irak van 2-7 juni 2012 door een hoogambtelijke delegatie uit Nederland noemt de noordelijke regio van het land zichtbaar welvarender; het loopt voorop in de ontwikkeling en de koopkracht neemt hier sterk toe. Uit mondelinge communicatie van een lokale afdeling van VWN blijkt dat de kosten om in het levensonderhoud te kunnen voorzien in de noordelijke regio, in vergelijking met Centraal-Irak, relatief laag zijn. Zoals eerder vermeld, blijkt uit het onderzoek van Frouws en Grimmus (2012) dat vooral Koerdische Irakezen terugkeren naar Noord-Irak. Waarschijnlijk heeft zowel de politieke als de economische situatie in dat deel van Irak hiermee van doen.

6.3.3 Verband terugkeer en politieke- en economische omstandigheden

Uit de kwantitatieve analyses blijkt dat zowel de veiligheidssituatie als de economische omstandigheden in Irak met name de laatste jaren *tot op zekere hoogte* verbeterd zijn; het land is vooral vanaf 2009 wat rustiger dan de jaren ervoor en ook de economie lijkt – hoewel dit met name geldt voor Noord-Irak – langzaam aan te trekken. Gedurende diezelfde periode is er eveneens sprake van een lichte toename in terugkeer naar Irak wat erop lijkt te wijzen dat Irakezen meer open staan voor terugkeer als de omstandigheden in het land van herkomst gunstig(er) zijn. Daarbij valt echter op dat de economische indicatoren al vanaf 2004 positievere waarden laten zien, terwijl de terugkeer gedurende deze periode nog zeer beperkt was. Voor de Iraakse casus lijkt de relatie tussen de economische omstandigheden en terug-

⁴⁷ Mondiaal Nieuws, 22 juni 2007. Zie ook: The Kurdisch region seeks more foreign investment, *The Economist*, 4 april 2007.

keer dus wat minder sterk dan de relatie tussen politieke omstandigheden en terugkeer.⁴⁸ Hoewel de keuze om terug te keren met name samenhangt met de politieke situatie in het land van herkomst, wensen mensen eveneens een bepaalde mate van economische stabiliteit en mogelijkheden voor succesvolle en permanente herintegratie (Zimmermann, 2010). Ook voor Irakezen geldt dat zij, onder meer door de relatief slechte economische omstandigheden en een gebrek aan re-integratiemogelijkheden in Centraal-Irak, afzien van terugkeer naar deze regio. De informant van een lokale afdeling van VWN zegt hierover: 'Als mensen geen geld hebben om de studie van hun kinderen te betalen of om een woning te kopen kiezen zij er veelal voor om in Nederland te blijven, zij zouden in dat geval immers ook in een heel onzekere situatie in Irak terecht komen. (...) [De ondersteuningsbijdrage] vindt men ontoereikend om een nieuw bestaan op te kunnen bouwen in het land van herkomst; het strookt niet met de uitgaven die men daar heeft.' Naast het feit dat mensen afzien van terugkeer omdat zij niet de studie van de kinderen kunnen betalen in het land van herkomst, speelt mogelijk ook mee dat alle kinderen in Nederland tot zestien jaar leerplichtig zijn, waardoor ook kinderen van asielzoekers een bepaalde mate van scholing kunnen genieten. In de volgende paragraaf wordt aan de hand van de politieke en maatschappelijke debat over terugkeer naar Irak geïllustreerd dat er de nodige discussie mogelijk is over wanneer bepaalde maatschappelijke omstandigheden nu precies 'veilig' genoemd kunnen worden.

6.4 Politieke en maatschappelijke discussie over terugkeer naar Irak

Het thema terugkeer is een 'gevoelig' en controversieel politiek onderwerp; reeds vele jaren wordt gesproken over de vraag of van uitgeprocedeerde asielzoekers kan worden verwacht dat zij terugkeren naar landen die relatief onrustig en instabiel zijn. De verslagen van Kamerdebatten en rapportages van verschillende relevante ngo's maken duidelijk dat er daarover in het geval van Irak geen eenduidig idee bestaat; Irak is een land dat reeds vele jaren onderwerp is van discussie. Deze paragraaf tracht een overzicht te geven van de diverse visies van verschillende partijen over de terugkeer van (uitgeprocedeerde) Iraakse asielzoekers naar het land van herkomst.

Als gevolg van de aanhoudende onrust in Irak heeft de Nederlandse overheid de afgelopen jaren diverse groepsgebonden beschermingsmaatregelen voor dit land genomen. Een recente publicatie van Grütters (2012), die voortborduurde op een publicatie van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) uit 2006,⁴⁹ laat zien dat er vanaf 1990 voor Irak onder meer een Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf (VVTV),⁵⁰ Vertrekmoratorium (VM), Beschermingsmoratorium (BM) en het CB zijn ingesteld (zie bijlage 4). Deze hadden – met uitzondering van een VM en een BM gedurende 2003 voor Noord-Irak – veelal betrekking op Centraal-Irak. Het

⁴⁸ Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat uit eerder onderzoek blijkt dat de economische omstandigheden een vertraagt effect lijken te hebben op migratiestromen (Jennissen, 2011), wat een mogelijke verklaring kan zijn voor deze minder sterke relatie tussen economische determinanten en de mate van terugkeer. Een andere verklaring is dat terugkeer aanvankelijk nog moeizaam was als gevolg van problemen met betrekking tot de afgifte van reisdocumenten en de security checks die geëist werden. Volgens IOM Nederland ging terugkeer lange tijd nog via Jordanië. Pas toen directe vluchten naar Noord Irak mogelijk werden is de terugkeer verder op gang gekomen.

⁴⁹ CVZ (2006) Categorieel beschermingsbeleid een 'nood zaak'. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken.

⁵⁰ Het vtv werd op 22 november 2008 beëindigd voor geheel Irak (Grütters, 2012).

laatste CB (voor Centraal-Irak) dateert van 2 april 2007 en werd op 22 november 2008 beëindigd (TK 2007-2008, 19 637, nr. 1220). Redenen hiervoor waren ten eerste het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 27 juni 2008, waaruit bleek dat de vrijheidssituatie in Irak aan het verbeteren was en ten tweede, het feit dat het Verenigd Koninkrijk (VK), Denemarken en Zweden geen speciaal beleid (meer) voerden voor Centraal-Irak.⁵¹ Als gevolg van de beëindiging van het CB werd van 1.300 Iraakse vergunninghouders de vergunning ingetrokken, voor hen gold een vertrekplicht (TK 2011-2012, 19 637, nr. 1553). Hiermee gaf de Nederlandse overheid met andere woorden het signaal af dat Irak voldoende veilig werd geacht om naar terug te keren.

Als protest tegen het Nederlandse terugkeerbeleid ten aanzien van Irak sloeg een groep uitgeprocedeerde vluchtelingen, onder wie vele Irakezen uit Bagdad (twee derde deel),⁵² medio mei 2012 een tentenkamp op in Ter Apel; de Irakezen waren van mening dat de situatie onvoldoende veilig was in Centraal-Irak waardoor terugkeer onmogelijk was.⁵³ In het recente dertigledendebat over de protesten van uitgeprocedeerde asielzoekers in Ter Apel (d.d. 31 mei 2012) zei de toenmalige Minister van Immigratie en Asiel hierover: 'Gezien onze ambtsberichten is het terugsturen naar Bagdad niet onacceptabel en ongewenst in het kader van de veiligheid.' Irakezen die na een zorgvuldige individuele beoordeling geen verblijfsvergunning ontvingen dienden dan ook terug te keren naar Irak, aldus de minister (Brief van minister Leers aan de Tweede Kamer over terugkeer van vreemdelingen naar Irak, 21 mei 2012). In datzelfde debat zei de toenmalige minister hierover: 'Mensen krijgen veel geld mee en krijgen steun als ze vrijwillig teruggaan. Niet iedereen wil dat echter. Mensen zijn teleurgesteld omdat ze toch niet dat begeerde vestigingspapiertje krijgen, terwijl ze dat wel dachten.'

Verschillende Kamerleden hebben uiteenlopende visies op het terugkeerbeleid. Hoewel er consensus bestaat over het feit dat Irakezen, wanneer zij zijn uitgeprocedeed, dienen terug te keren naar het land van herkomst, lijkt niet iedereen de (veiligheids)situatie in het land van herkomst te betrekken in zijn of haar betoog. Dit houdt verband met het feit dat het hier om *uitgeprocedeerde* asielzoekers gaat, mensen wier procedures zijn getoetst en van wie, op basis van deze toetsing, is vastgesteld dat het voldoende veilig is om terug te keren naar Irak. In deze visie impliceert hun status met andere woorden dat het niet om *daadwerkelijke vluchtelingen* kan gaan die gevaar lopen in het land van herkomst. Irakezen hebben een vertrekplicht waar zij aan dienen te voldoen. In deze context wordt er tevens gewezen op het feit dat er reeds duizenden andere Irakezen zijn teruggekeerd naar ditzelfde land. Zo zei minister Leers in een debat over de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in het tentenkamp Ter Apel dat op 15 mei 2012 plaatsvond: 'Mensen kunnen terug. Dat blijkt uit de cijfers. Het feit dat we ze niet gedwongen kunnen uitzetten, kan niet het alibi zijn om toch te blijven.' Het substantiële aantal Irakezen dat reeds is teruggekeerd, lijkt met andere woorden te impliceren dat de situatie ook voor degenen die in Nederland willen blijven voldoende veilig is (zie ook: Frouws & Grimmus, 2012).

In diverse Kamerdebatten uitten verschillende Kamerleden echter hun bezorgdheid over de veiligheidssituatie in Irak (TK 2011-2012, 19 637, nr. 1569). Een aantal Kamerleden is van mening dat het niet geheel verwonderlijk is dat veel Irakezen de voorkeur geven aan een verblijf in Nederland boven terugkeer naar een onveilig

⁵¹ Brief van Amnesty International inzake afschaffing categoriaal beschermingsbeleid Irak, d.d. 17 oktober 2008, kenmerk: Dir/en/2008/308.

⁵² Zie het Kamerdebat betreffende de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in het tentenkamp in Ter Apel, vergadernummer 83.

⁵³ *Trouw*, 'Protesterende Irakezen slaan tentenkamp op in Ter Apel', 9 mei 2012.

Irak (De volgende uitspraken illustreren dit: 'Het [verblijf in het tentenkamp in Ter Apel] is een kreet van wanhoop en geen pleziercamping'. 'De mensen blijven niet in Nederland omdat het allemaal zo lekker, fijn en gezellig is in Ter Apel, ze blijven omdat ze heel grote en vervelende consequenties verwachten van een terugkeer naar Irak en Somalië'). Deze visie leidde onder meer tot een motie van onvermogen door de heer Schouw (D66), waarin werd gewezen op de het feit dat de veiligheid en de toekomstperspectieven in Irak te wensen overlaten. Er werd gepleit voor een humaan optreden en het tijdelijk opvangen van uitgeprocedeerde asielzoekers die in Nederland verblijven en die niet gedwongen uitgezet kunnen worden. Minister Leers besloot hier op 21 mei 2012 gehoor aan te geven en de asielzoekers van het tentenkamp Ter Apel van tijdelijk onderdak te voorzien (TK 2011-2012, 19 637, nr. 1536).

Op 24 januari 2012⁵⁴ stelde de toenmalige minister van Immigratie en Asiel in antwoord op Kamervragen dat de Iraakse overheid niet meer meewerkt aan gedwongen uitzettingen uit EU-landen en in dat verband de voorwaarden voor terugkeer heeft aangepast.⁵⁵ Deze maatregel sluit aan bij een eerdere waarschuwing van de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR) in 2011, die zich kritisch uitte over gedwongen uitzettingen naar Bagdad en omstreken evenals het grensgebied tussen Centraal- en Noord-Irak als gevolg van de onveilige situatie aldaar.⁵⁶ Ook Amnesty International (hierna: 'Amnesty') wijst terugkeer ten zeerste af. In een brief naar de toenmalige Staatssecretaris van Justitie (d.d. 17 oktober 2008) gaf Amnesty aan dat de situatie in Irak allerminst zodanig (duurzaam) is verbeterd dat er van veilige terugkeer sprake kan zijn (zie ook Amnesty International, 2008); het leven van terugkeerders is in gevaar, aldus de organisatie in 2010.⁵⁷

Terugkeer kan nu alleen nog plaatsvinden op vertoon van een geldig reisdocument, namelijk een paspoort of laissez passer. Deze laatste wordt alleen door de Iraakse vertegenwoordiging verstrekt indien de vreemdeling aangeeft vrijwillig te willen terugkeren. Hiermee kreeg de Nederlandse regering van doen met een nieuwe partij en schoof de focus van het individu ('de asielzoeker') die dient terug te keren, naar het politieke veld, ofwel de Iraakse regering, die Irakezen – van wie wordt verwacht dat zij terugkeren – alleen toelaat als dit op vrijwillige basis gebeurt. In dit kader is er uitvoerig overleg geweest tussen minister Leers en de Iraakse minister voor Migratie, Shafiq Duski. Hierin kwam naar voren dat het land in wederopbouw is en kampt met talloze ontheemde onderdanen;⁵⁸ de terugkeer van Irakezen uit andere Europese landen legt zodoende, volgens de Iraakse regering, een grote druk op Irak. De opname van uitgezette Iraakse asielzoekers zou met name moeilijk zijn omdat deze groep veelal ongemotiveerd terugkomt, met weinig vooruitzicht op huisvesting, een baan en andere voorzieningen, zo zei de Iraakse minister (TK 2011-2012, 19 637, nr. 1553). Als deze mensen gelijktijdig terugkeerden, zou dat leiden tot een enorme druk op de werkgelegenheid. Daarnaast zou dit van invloed zijn op de sociaalpsychologische omstandigheden, aangezien mensen terugkeren met trauma's en problemen (TK 2011-2012, 19 637, nr. 1569). Aan deze beleidswijziging van de Iraakse regering lijken financiële overwegingen ten grondslag te liggen; men is bang dat een grootschalige terugkeer van Irakezen een te grote impact zal hebben op de economische situatie. Wellicht speelt er echter ook een

⁵⁴ Minister voor Immigratie en Asiel, Beantwoording van Kamervragen (nr. 1313 en 1314) over nieuwe voorwaarden gedwongen terugkeer Iraakse overheid, 24 januari 2012. Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2011-2012, nr. 1041 en 1042.

⁵⁵ Trouw, 'Irak werkt niet meer mee aan uitzettingen', 16 november 2011.

⁵⁶ Zie: www.unhcr.org/4d3593846.html (geraadpleegd: 20 augustus 2012).

⁵⁷ Zie: Amnesty International, 'UK: Removals to Iraq put lives in danger, says Amnesty', 8 juni 2010.

⁵⁸ UNHCR (2011a) meldt dat er in 2010 1.343.600 ontheemden waren in Irak.

politiek bezwaar mee en bestaat er de vrees dat de terugkeer van uiteenlopende etnische en religieuze groepen tot nieuwe onrust kan leiden in het land. Als oplossing voor deze problematiek heeft de Nederlandse regering 5,5 miljoen euro beschikbaar gesteld, mits de Iraakse regering meewerkt aan de (zo nodig gedwongen) terugkeer van uitgeprocedeerde landgenoten (TK 2011-2012, 19 637, nr. 1553).⁵⁹

6.5 Effect van IOM-regelingen op terugkeer naar Irak

Uit de kwantitatieve analyses die in het voorgaande hoofdstuk zijn gerapporteerd komen aanwijzingen naar voren dat terugkeerregelingen van IOM effect hebben op de mate van terugkeer. In dit hoofdstuk wordt, tot slot, kort ingegaan op de mogelijke terugkeereffecten van terugkeerprogramma's van IOM die speciaal voor Irak zijn ontwikkeld. Zoals reeds vermeld heeft IOM door de jaren heen diverse terugkeerprogramma's geïmplementeerd ter bevordering van de zelfstandige terugkeer van (uitgeprocedeerde) asielzoekers. Irakezen kunnen, naast de standaard bijdrage van REAN, aanvullende ondersteuning aanvragen, ofwel in geld (voor vertrek) uit HRT ofwel in natura (na terugkeer). Deze laatste ondersteuning is meer waard dan de HRT-bijdrage; per persoon ontvangt men ondersteuning ter waarde van maximaal € 2.500 (IOM, 2010a, 2010b) tegenover € 1.750 voor volwassenen en € 880 voor kinderen (zie verder hoofdstuk 2).

Vanaf 2009 is de terugkeer van Irakezen naar het land van herkomst toegenomen. Voor veel van de terugkeerders bleek hierbij HRT ondersteuning beschikbaar te zijn. Op basis van de analyses kunnen echter geen uitspraken worden gedaan over het effect van ondersteuning in natura in vergelijking tot een financiële bijdrage, aangezien het aantal personen voor wie ondersteuning in natura beschikbaar was ontoereikend was voor statistisch onderzoek. Uit voorgaande onderzoeken (Frouws & Grimmius, 2012; IOM, 2010a, 2010b; Strand, et al., 2011) blijkt echter dat Iraakse terugkeerders een duidelijke voorkeur hebben voor een financiële bijdrage, ondanks dat deze nominaal minder waard is. Dit lijkt samen te hangen met het feit dat mensen, indien zij het geld zelf in handen krijgen, niet hoeven te voldoen aan de kwaliteitscriteria van de projecten uitgevoerd door IOM en daarom ook aankopen kunnen doen in het informele circuit (Frouws & Grimmius, 2012) of bijvoorbeeld de mogelijkheid hebben om met de ondersteuningsbijdrage door te reizen naar een buurland. Daarnaast zijn Irakezen veelal wantrouwend jegens instanties in Irak waardoor men er niet op vertrouwt herintegratieondersteuning te zullen ontvangen na terugkeer (Frouws & Grimmius, 2012).

6.6 Conclusie

Vanaf 2009 is er sprake van een duidelijke toename van het aantal terugkeerders naar Irak. Tegelijkertijd blijft de mate van terugkeer naar Irak beperkt. Indien wordt aangenomen dat Irakezen niet op grote schaal buiten alle instanties om terugkeren naar Irak, keert nog altijd een minderheid van de afgewezen Irakezen zelfstandig terug.

De gevonden terugkeerpatronen lijken verband te houden met zowel de politieke als de economische omstandigheden in Irak. Daarbij lijkt de politieke situatie wellicht iets belangrijker dan de economische situatie, gezien de waarneming dat de economie wat eerder aantrok (vanaf 2004) dan de politieke situatie (vooral vanaf

⁵⁹ Zie ook www.nu.nl/politiek/2841125/nederland-steunt-herintegratie-Iraakse-asielzoekers.html.

2009), terwijl terugkeer met name vanaf 2009 toenam. Zowel op politiek als economische gebied zijn de omstandigheden in Irak nog altijd relatief ongunstig te noemen. Er is sprake van *graduele* verbeteringen in de economische situatie en de maatschappelijke veiligheid. Er blijkt dan ook de nodige discussie te zijn over wanneer een verbetering in de veiligheid nu precies een voldoende veilige situatie oplevert. Er is over deze vraag zowel verdeeldheid onder politieke partijen als verschillen van inzicht tussen de Nederlandse regering enerzijds en niet-gouvernementele organisaties zoals Amnesty International anderzijds. Ook Iraakse asielzoekers zelf lijken hierover onderling van mening te verschillen. Een deel besluit terug te keren, maar de meeste afgewezen Irakezen lijken niet geneigd te zijn om hiervoor te kiezen. Koerdische Irakezen lijken bijvoorbeeld meer geneigd om terug te keren dan overige Irakezen. Dat verschil in terugkeer lijkt verband te houden met regionale verschillen in zowel de politieke als de economische situatie.

Om de terugkeer naar Irak te ondersteunen heeft IOM diverse terugkeerregelingen geïmplementeerd. Programma's die extra ondersteuning bieden in de vorm van geld lijken tussen 2001 en 2011 gewilder te zijn dan programma's die extra ondersteuning bieden in natura, zelfs als de waarde van de geboden goederen en diensten volgens IOM hoger is dan het uitgekeerde bedrag in geld.⁶⁰

⁶⁰ Inmiddels kunnen terugkeerders financiële ondersteuning en ondersteuning in natura krijgen; ze hoeven niet meer te kiezen.

7 Conclusie

In deze rapportage is verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van een onderzoek naar patronen van terugkeer via IOM onder afgewezen asielzoekers. Omdat er nog erg weinig (kwantitatief) wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar deze vorm van terugkeer, was het onderzoek ten dele pionierswerk. Hieronder noemen we ten eerste de belangrijkste resultaten die op basis van de hypothesen naar voren kwamen. Daarna vatten we de belangrijkste bevindingen puntsgewijs samen en schetsen we enkele mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

7.1 Bevindingen

In hoofdstuk 2 (Theorievorming) zijn hypothesen geformuleerd op basis van literatuur over zelfstandige terugkeer. In deze paragraaf wordt samengevat welke conclusies met betrekking tot deze verwachtingen getrokken kunnen worden op basis van de uitkomsten van dit onderzoek.

Hypothese 2 stelde dat hoe hoger de mate van democratische vrijheid in het land van herkomst, hoe meer afgewezen asielzoekers er zelfstandig naar zullen terugkeren. Deze verwachting is bevestigd. Voor *hypothese 1*, hoe meer veiligheid in het land van herkomst, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren, is beperkt bewijs gevonden. In de analyse op persoonsniveau blijkt dat de samenhang tussen de maten voor onvrijheid en politieke terreur zo hoog is dat de maat voor politieke terreur enkel iets verklaart wanneer de variabele voor onvrijheid uit het model wordt weggelaten. Dan blijkt dat hoger het niveau van politieke terreur is, hoe minder asielzoekers vertrekken via IOM. Het levenspeil, gemeten door het BNP per capita in de herkomstlanden, blijkt tevens van invloed op de terugkeer: zoals *hypothese 3* voorspelde, gaat een hoger gemiddeld levenspeil in het land van herkomst samen met een hogere zelfstandige terugkeer.

Vervolgens zijn enkele hypothesen geformuleerd met betrekking tot individuele karakteristieken. *Hypothese 4* wordt verworpen: getrouwde mensen die alleen in Nederland zijn keren niet significant vaker terug naar het land van herkomst dan ongetrouwden die alleen in Nederland zijn.

Hypothese 5 luidt dat oudere, afgewezen asielzoekers vaker zelfstandig terugkeren dan afgewezen asielzoekers die jonger zijn. Deze verwachting is bevestigd aan de hand van de resultaten. Ook *hypothese 6* is bevestigd: mannelijke, afgewezen asielzoekers keren vaker zelfstandig terug dan vrouwelijke, afgewezen asielzoekers. De verwachting geformuleerd in *hypothese 7*, die luidde dat alleenstaande asielzoekers vaker terugkeren dan koppels, wordt niet bevestigd. *Hypothese 8* (afgewezen asielzoekers zonder kinderen in Nederland keren vaker zelfstandig terug dan afgewezen asielzoekers met kinderen in Nederland) en *hypothese 9* (afgewezen asielzoekers met kinderen in Nederland in een niet-schoolgaande leeftijd keren vaker terug dan afgewezen asielzoekers met kinderen in Nederland in de schoolgaande leeftijd) worden ten dele bevestigd: de terugkeer kans van asielzoekers zonder kinderen in Nederland is inderdaad lager dan die van asielzoekers met kinderen in Nederland, mits die kinderen in de schoolgaande leeftijd zijn.

Met betrekking tot het Nederlandse asiel- en terugkeerbeleid zijn de volgende resultaten naar voren gekomen. *Hypothese 10*, die stelt dat hoe meer additionele financiële ondersteuning beschikbaar is, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren, is bevestigd in de analyse voor de periode 2001-2011. Dit effect kon voor de kortere periode niet worden onderzocht omdat vrijwel alle afgewezen

asielzoekers vanaf 2005 recht hadden op additionelefinanciële ondersteuning. *Hypothese 11* wordt bevestigd in de analyse op persoonsniveau: hoe meer additionele voorlichting met betrekking tot terugkeer naar het land van herkomst beschikbaar is, hoe meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren. Dit geldt echter alleen voor de *native counsellors* en niet voor het programma IRRICO. Daarnaast was uit de resultaten op te maken dat de mate van zelfstandige terugkeer via IOM inderdaad groter is bij een gemiddelde beslistijd dan bij een korte of lange beslistijd. Hiermee is *hypothese 12* bevestigd.

De resultaten van de analyse met betrekking tot de veronderstelde periode-effecten geven tenslotte een enigszins wisselend beeld. *Hypothese 13* luidt dat de mate van zelfstandige terugkeer in 2007 en 2008 lager was dan in de overige onderzochte jaren. Bij de analyses voor de periode 2001-2011 is een dergelijk effect inderdaad significant, maar bij de analyses op persoonsniveau niet, hoewel we ook daar (zwakkere) aanwijzingen vinden voor een tijdelijke dip in terugkeer. Ook *hypothese 14*, die stelt dat de mate van zelfstandige terugkeer vanaf 2009 hoger was dan in de overige onderzochte jaren, is slechts ten dele bevestigd op basis van de resultaten. Alleen in de analyse voor de periode 2005-2011 is de terugkeer van degenen die in 2009 werden afgewezen hoger dan onder asielzoekers die in de jaren daarvoor werden afgewezen, terwijl dit verschil niet verklaard kan worden uit de overige onderzochte factoren (zoals condities in het land van herkomst, de uitbreiding van het aantal *native counsellors* of demografische kenmerken van afgewezen asielzoekers).

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is verder dat een minderheid van de afgewezen asielzoekers blijkt terug te keren via IOM. Toch is die vorm van terugkeer de afgelopen jaren wel gangbaarder geworden. Dit is met name aangetoond voor de periode na 2005. Uit de analyse voor de periode 2001-2011 komen daarnaast aanwijzingen naar voren dat de mate van zelfstandige terugkeer nog lager was onder de cohorten die voor 2005 werden afgewezen (vanaf 2001 lijkt er immers al sprake van een oplopende mate van relatieve terugkeer). De toename van terugkeer via IOM lijkt voor een deel het gevolg van de komst van aanvullende terugkeermaatregelen. Vooral de toegenomen beschikbaarheid van aanvullende financiële ondersteuning en de komst van de zogeheten *native counsellors* lijken daarbij van belang te zijn geweest. Vanaf het cohort 2008 zien we verder een verhoogde mate van terugkeer die niet verklaard kan worden uit andere onderzochte factoren. Dat effect zou verband kunnen houden met de komst van DT&V in 2007, waardoor er meer aandacht ontstond voor de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, maar dit kon verder niet worden vastgesteld. Een laatste beleidsfactor die vermoedelijk heeft bijgedragen aan de toegenomen terugkeer is de gewijzigde asielprocedure. Onder de nieuwe procedure, die sinds 1-1-2010 van kracht is, komen 'extreme' begintijden – waarbij een asielverzoek heel snel of juist na relatief veel tijd wordt afgewezen – immers minder vaak voor.

Hoewel de toegenomen mogelijkheden ten aanzien van financiële ondersteuning tot meer zelfstandige terugkeer lijken te hebben geleid, lijken er ook grenzen te zijn aan wat met financiële ondersteuning kan worden bereikt zonder dat zich onbedoelde effecten voordoen.

Terugkeerondersteuning lijkt namelijk bepaalde vormen van 'terugkeerondersteuningsmigratie' in de hand te werken, waarbij migranten uit relatief nabij gelegen landen in Nederland asiel aanvragen met als doel om met terugkeerondersteuning terug te keren. Overigens heeft de Nederlandse overheid vanaf 2010 maatregelen genomen om dergelijke vormen van onbedoeld gebruik tegen te gaan.

Wie niet zelfstandig terugkeert kan worden uitgezet. De mate van gedwongen vertrek onder afgewezen asielzoekers blijkt qua omvang ongeveer vergelijkbaar te zijn met zelfstandige terugkeer via IOM. Voor elk van de onderzochte cohorten (2005-2011) was op 31-12-2011 minder dan de helft aantoonbaar uit Nederland vertrokken. Van de meeste afgewezen asielzoekers is derhalve niet bekend of zij nog in Nederland zijn. Het kan zijn dat zij illegaal in Nederland zijn gebleven maar ook dat zij buiten alle instanties om zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. Ook is het mogelijk dat een deel van hen is doorgereisd naar een derde land of uiteindelijk een ander type verblijfsvergunning heeft verworven, bijvoorbeeld via verblijf bij een partner.⁶¹

Politieke en economische omstandigheden in herkomstlanden zijn van invloed op de mate van terugkeer via IOM: zelfstandige terugkeer blijkt moeizamer te verlopen wanneer het land van herkomst relatief onvrij en/of onveilig is en/of wanneer het gaat om een relatief arm land. Politieke condities in herkomstlanden zijn blijkbaar niet alleen van invloed op het toelatingsbeleid, maar spelen ook een rol te spelen bij het terugkeergedrag van degenen die geen bescherming (meer) krijgen. De beperkte mate van zelfstandige terugkeer wordt deels verklaard doordat afgewezen asielzoekers vaak uit landen komen die relatief slecht scoren op vrijheid, veiligheid en de gemiddelde levensstandaard. Hoe terugkeer verband houdt met omstandigheden in het land van herkomst laat zich goed illustreren door de Iraakse casus. Die laat zien dat bescherming soms wordt beëindigd (bijvoorbeeld bij beëindiging van categoriale bescherming) terwijl de politieke situatie beperkt is verbeterd en er dus minder terugkeer plaatsvindt dan men zou verwachten na beëindiging van bescherming. Verder blijken er tussen regio's grote verschillen te zijn in zowel de politieke als de economische omstandigheden. Terugkeer naar het opbloeiende Noord-Irak verloopt makkelijker dan terugkeer naar Centraal-Irak.

Uit de analyses op individueel niveau komen aanwijzingen naar voren dat de kans op zelfstandige terugkeer kleiner is naarmate er meer sprake is van vestigingsmigratie. Deze aanwijzingen zijn gevonden in de resultaten dat vrouwen minder vaak terugkeren dan mannen en dat asielzoekers met kinderen die naar school gaan in Nederland minder vaak terugkeren dan asielzoekers zonder kinderen. In het kader van het onderzoek is overigens niet onderzocht of de kans op terugkeer af- of toeneemt wanneer asielzoekers in Nederland (vrijwilligers)werk gaan verrichten. Een laatste bevinding is dat asielzoekers die op relatief hoge leeftijd zijn gemigreerd een wat hogere terugkeerkans hebben dan asielzoekers die op jonge leeftijd migreren. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat oudere asielzoekers sterkere bindingen hebben met het land van herkomst, waardoor zij wat meer zijn georiënteerd op terugkeer.

7.2 Belangrijkste beperkingen en onderzoeksaanbevelingen

Op grond van het onderzoek kunnen de volgende onderzoeksaanbevelingen worden gedaan:

- 1 Een belangrijke beperking van het huidige onderzoek is dat zelfstandige terugkeer bestudeerd is als terugkeer gefaciliteerd door IOM; andere (niet-geregistreerde) vormen van zelfstandige terugkeer bleven buiten beschouwing omdat daar geen

⁶¹ Het is bekend dat een deel van de afgewezen asielzoekers een relatie heeft met een Nederlandse ingezetene (zie bijvoorbeeld Leerkes, 2006). Een beperkt deel van de afgewezen asielzoekers die niet aantoonbaar vertrekken zal daarom vermoedelijk legaal in Nederland blijven op grond van een reguliere verblijfsvergunning via een relatie met een Nederlands ingezetene. Hierover bestaan geen cijfers.

cijfers over bestaan. Zoals eerder vermeld kan worden aangenomen dat slechts een relatief beperkt deel het zich kan permitteren om geheel op eigen gelegenheid te vertrekken (zie voetnoot 6, p. 13). Voor het onderzoek naar zelfstandige terugkeer zou het echter beter zijn als asielzoekers die buiten alle instanties om vertrekken geregistreerd zouden worden.

- 2 In dit onderzoek heeft de focus gelegen op afgewezen asielzoekers. Soortgelijke analyses zouden gedaan kunnen worden voor asielzoekers met een tijdelijke vergunning die uiteindelijk wordt beëindigd. Zo is het juist voor die groep zinvol om nader onderzoek te doen naar de relatie tussen hun integratie in de Nederlandse samenleving en terugkeer naar het land van herkomst. Zijn toegelaten asielzoekers die op de Nederlandse arbeidsmarkt actief zijn geweest, of die hier een opleiding zijn gaan volgen, meer of juist minder geneigd om weer terug te keren? Informatie hierover zou verkregen kunnen worden uit het Sociaal Statistisch Bestand van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- 3 In dit onderzoek zijn enkele veronderstelde theoretische mechanismen vrij indirect gemeten. Zo veronderstelden we dat de relatief lage mate van zelfstandige terugkeer onder snel afgewezen asielzoekers verband houdt met een lagere gepercipieerde legitimiteit van de afwijzing. Door middel van een enquête zou directer gemeten kunnen worden of de beslistijd inderdaad verband houdt met gepercipieerde zorgvuldigheid en geldigheid van de genomen beslissing en of dergelijke percepties, zowel onder asielzoekers als onder asieladvocaten, inderdaad verband houden met de kans op zelfstandige terugkeer. Een ander aspect dat nader onderzocht zou moeten worden is in hoeverre de beslistijd in eerste aanleg verband houdt met omstandigheden in het land van herkomst. Als de beslistijd toeneemt wanneer de situatie in het herkomstland relatief onduidelijk of problematisch is, is een deel van het gevonden negatieve effect van een lange beslistijd op de kans op zelfstandige terugkeer in feite het gevolg van ongunstige omstandigheden in het land van herkomst. Ook de complexe relatie tussen zelfstandige terugkeer en de bindingen die asielzoekers met Nederland hebben verdient meer onderzoek dan op basis van administratieve gegevens mogelijk is. Hiernaar is weliswaar gekeken bij het eerdere WODC-onderzoek (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010) maar dit betrof een vrij kleine steekproef en er is toentertijd geen onderzoek gedaan naar feitelijk terugkeergedrag. Gegevens uit een enquête zouden – mits de respondenten daar toestemming voor geven – gekoppeld kunnen worden aan gegevens over zelfstandige terugkeer.
- 4 In deze studie kon het effect van financiële ondersteuning beperkt getoetst worden: in alle onderzochte jaren konden uitgeprocedeerde asielzoekers immers aanspraak maken op de basisregeling voor vrijwillige terugkeer (REAN), zodat er in dat opzicht geen variatie was tussen groepen asielzoekers. Dit is opgelost door te kijken naar het effect van aanvullende financiële ondersteuning; in bepaalde jaren bestonden er voor bepaalde nationaliteiten aanvullende regelingen terwijl andere nationaliteiten daar (nog) van waren uitgesloten. Dit kon echter alleen worden onderzocht op basis van geaggregeerde gegevens voor de periode 2001-2011. Bij de meer precieze analyse op individueel niveau (2005-2011) bestond niet genoeg spreiding op deze variabele omdat asielzoekers uit vrijwel alle herkomstlanden vanaf 2005 aanspraak konden maken op aanvullende financiële ondersteuning. Om het effect van financiële ondersteuning bij terugkeer van asielzoekers beter te toetsen zou internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd kunnen worden. Zo kan de terugkeer vanuit landen waar hogere en lagere financiële ondersteuning voor asielzoekers (uit bepaalde herkomstlanden) beschikbaar is vergeleken worden.
- 5 De relatie tussen zelfstandige en gedwongen terugkeer zou nader onderzocht kunnen worden. Er wordt weleens verondersteld dat gedwongen terugkeer tot

op zekere hoogte een voorwaarde is voor zelfstandige terugkeer. De redenering hierachter is een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers Nederland zelfstandig verlaat omdat ze het niet willen laten aankomen op gedwongen terugkeer. Dergelijke veronderstellingen zijn echter nooit empirisch getoetst.

- 6 Er zijn aanwijzingen dat er binnen Nederland de nodige regionale variatie is in de mate van zelfstandige terugkeer. Anders gesteld: in sommige gemeenten waar afgewezen asielzoekers zijn gehuisvest lijkt de kans dat afgewezen asielzoekers via IOM terugkeren aanmerkelijk groter dan in andere gemeenten.⁶² Het zou interessant zijn om na te gaan hoe deze variatie kan worden verklaard. Zo zou onderzocht kunnen worden of – en zo ja hoe en in welke mate – het al dan niet bestaan van gemeentelijke noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers van invloed is op de mate van zelfstandige terugkeer. Door de nationale overheid is weliswaar herhaaldelijk gesteld dat dergelijke opvang de terugkeer bemoeilijkt, maar dit soort effecten zijn tot dusverre niet onderzocht.

⁶² In gemeenten met meer dan 20 afgewezen asielzoekers in de periode 2005-2011 varieerde de gemiddelde zelfstandige terugkeer van 0% tot 26% met een gemiddelde van 7% en een standaarddeviatie van 5%.

Summary

Rejected and departed from the Netherlands?

A study into the backgrounds of the variation in assisted voluntary return among rejected asylum seekers

Introduction

Between 2008 and March 2010, the Research and Documentation Centre (WODC) for the first time studied explanations for the observation that some rejected asylum seekers decide to return voluntarily to their home country, facilitated by the Dutch government, while others prefer to stay in the Netherlands illegally, or possibly prefer to migrate to another country.⁶³ The Immigration Policy Department (DMB) of the Dutch Ministry of Security and Justice invited the WODC to conduct a follow-up study on voluntary return migration. In the current report this follow-up study is reported.

This study builds on the prior research on return migration in the following ways. First, actual return migration behaviour (registered return migration facilitated by the International Organization for Migration, hereafter IOM) is studied rather than intentions and attitudes towards return migration, which were central issues in the previous study. Second, return migration is related to independent quantitative data on social conditions in the countries of origin. Third, the possible influence of return programs on voluntary return is examined in more detail. And last, the current research focuses on the question whether the odds of returning depend on demographic characteristics of rejected asylum seekers (such as sex, age, family composition) and the time required by the Immigration and Naturalisation Service (IND) to assess the asylum application.

Whenever the report refers to 'voluntary return' without explicitly qualifying it as *unregistered* voluntary return, *IOM-facilitated* voluntary return is meant. Migrants returning with the assistance of other organizations than IOM, such as 'Maatwerk bij Terugkeer', are nonetheless included in the study because they generally make use of regular return support (and are accordingly registered by IOM as return migrant). However, migrants are also able to leave without the mediation efforts of any organization. No numbers are available regarding this type of departure, although there are indications that only a limited number of rejected asylum seekers can afford to return to the country of origin without any organizational support.⁶⁴

⁶³ Leerkes, A., Galloway, G., & Kromhout, M. (2010) *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. [The lesser of two evils: factors determining the intentions to stay or to repatriate among asylum migrants who have or will soon have exhausted all legal remedies]. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5. Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2011). *Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. [Going back, or not? Determinants of return intentions and return attitudes among asylum migrants who have exhausted all legal remedies]. *Mens & Maatschappij*, 86(2), 122-156. .

⁶⁴ Especially for asylum seekers from outside Europe, getting to the Netherlands can be quite expensive. It is not uncommon for asylum seekers, to finance the trip, to use up large parts of their savings, sell their houses, and/or take out loans (cf. Van Liempt, 2007). Once in the Netherlands, asylum seekers struggle to build up capital since access to the labor market is limited. In a previous study by the WODC,

Research questions

The central question of the research is formulated as follows:

To what extent do policy instruments stimulate IOM-assisted voluntary return when controlling for relevant individual characteristics and socio-economic and political circumstances in the country of origin?

Some examples of policy instruments regarding return migration are additional financial support and the deployment of so-called 'native counsellors'. Native counsellors are persons who come from the most important countries of origin, who speak native languages of these countries, and who are asked to talk to (asylum) migrants originating from similar countries.

The main question is answered by means of the following sub-questions:

- 1 *How does IOM-assisted voluntary return among rejected asylum seekers in the Netherlands vary between countries of origin and in time?*
- 2 *To what extent does the variation in IOM-assisted voluntary return depend (a) on aspects of Dutch return and asylum policies (particularly in the form of return programs by IOM); (b) on conditions in the countries of origin; and (c) on individual characteristics of rejected asylum seekers?*

Although the study is primarily of a quantitative nature, the findings were elaborated in a more qualitative case study in which a typical case (Iraq) was the focus. Accordingly, the third and last sub-question is:

- 3 *How can patterns of IOM-assisted voluntary return be understood while taking into account the (developments in) Iraqi political and economic conditions and the Dutch return policy, particularly in the form of return programs by IOM?*

Theoretical framework and hypotheses

This research discusses the main theories, determinants and, as far as known, underlying mechanisms of voluntary return migration. The determinants can be classified in terms of aspects relating to political and economic conditions in the countries of origin, social factors in the form of ties with country of origin and country of destination, and several aspects of Dutch asylum policy.

Based on relevant scientific literature, several verifiable hypotheses were formulated.

Research method

The current research seeks to explain the variance in *IOM-facilitated return migration*. It therefore focuses on *registered* voluntary return: persons departing without

108 rejected asylum seekers were asked the following item: 'If I wanted to return (within twelve months), I would have enough money to finance the trip and personal sustenance for the first period.' Eighty-three respondents (75%) disagreed with the statement. It should be noted that the perceived financial opportunities for returning may be even more limited. That is, some of those who agreed with the statement perhaps did so because they were informed about the possibilities of return support by IOM. After all, it is not explicitly asked whether one would be able to finance the trip and personal sustenance *without return support*.

the support of organizations are not included in the research because the departure is not registered. Among other issues, the variation in voluntary return between so-called 'country-years' (such as Angola in 2003 or Zimbabwe in 2009) is studied. Variation in return migration between country-years means that the rate of return to country x in year t differs from the return rate in other country-years. The differences in absolute numbers of returnees are not mentioned explicitly here; instead the differences in relative return migration are reported. This means that the differences in the number of return migrants are studied as a proportion of the total number of rejected asylum seekers who are supposed to return, according to the Dutch government. In addition to the variation in return migration at the aggregated level (between country-years), individual differences in the likelihood of return migration are examined. For example, it is studied whether men show a higher likelihood of returning than women. Both analyses are limited to 73 countries of origin showing relatively high numbers of asylum seekers.

Variance in relative return migration between countries and years (2001-2011)

To answer the research question and to determine relative return rates for country-years, IOM-data regarding numbers of rejected asylum seekers who voluntarily return to their home countries are examined. These data are compared to IND data with respect to numbers of rejected asylum requests, categorized by year and nationality. With the obtained data, the variation in relative return migration between country-years can be described and analysed for the period 2001-2011. Log-linear hierarchical regression (random intercept models), where country-years were nested in countries, was used to analyse the data for the period 2001-2011.⁶⁵

Individual variance in return migration (2005-2011)

Regarding asylum seekers who applied for asylum since January 1 2005, we were able to examine for each migrant whether he or she returned with the support of IOM or not (before January 1 2012). For prior years it was not possible to couple information about asylum procedures to data concerning return migration at the individual level. Therefore, two additional issues that could be examined for the period 2005-2011 could not be included in the analysis for the period 2001-2011. First, for the period 2005-2011 it was possible to differentiate cohorts of rejected asylum seekers (a cohort meaning a 'class' of asylum seekers that was rejected in a specific year) and to determine what proportion of each cohort returned through IOM in the subsequent years or was deported. Second, it was possible to examine the effect of determinants that vary on the individual level, in addition to factors that vary at the country and/or year level (for instance, the level of GDP in a country of origin). Hierarchical logistic regression analysis was used to study the likelihood of IOM-facilitated return migration within two years after rejection of the first asylum request.

Qualitative methods: Iraq

In a qualitative case study on (asylum seekers from) Iraq, the results of the quantitative analyses were elaborated further. On the one hand, there has been an increase in IOM-assisted voluntary return to this country in recent years, but on the other hand there are indications that most of the rejected Iraqi asylum seekers do

⁶⁵ The dependent variable measuring the relative voluntary return in a country-year is computed as follows: the total number of voluntarily returned rejected asylum seekers with nationality X in year T (the 'numerator') is divided by the total number of rejected asylum seekers with nationality x in year t and in the four preceding years (the 'denominator').

not intend to return to Iraq. For the benefit of the analysis of this case, a variety of information about (the backgrounds of) return patterns to Iraq were taken into consideration.

Main results

The results of the analyses show that a minority of the rejected asylum seekers returns to their home countries with the assistance of IOM. Nevertheless, this kind of return migration has become somewhat more common. Among asylum seekers who were rejected for the first time in 2005 and thereafter again failed to obtain an asylum permit, 5.5% returned within three years through IOM, and by December 31 2011 7% of the cohort had left through IOM. Among asylum seekers whose application was first rejected in 2009 and who did not obtain a permit later on either, 18% had already returned through IOM by December 31 2009. The analyses on the aggregate level for the period 2001-2011 suggest that the level of IOM-facilitated return migration was even lower at certain points in time before the cohort of 2005.

Whoever does not return voluntarily risks deportation. The analysed data show similar levels of both deportation and IOM-facilitated voluntary return among rejected asylum seekers. For each of the cohorts (2005-2011), the total amount of registered departure consists of less than 40% as of December 31 2011. Although information on their current residence is lacking for the majority of rejected asylum seekers, this proportion has declined in recent years due to the increase in IOM-facilitated voluntary return.

In the analyses, factors that can possibly explain the increase in IOM-facilitated voluntary return migration are examined. The increase appears to be due in part to the introduction of additional return programs. Particularly the increased availability of additional financial support and the introduction of native counsellors seem to have had a significant effect. For rejected asylum seekers that had access to a native counsellor, the likelihood of returning through IOM (strictly speaking this concerns the *odds* of returning) within two years after the rejection of the first asylum request was 1.89 times higher than for cases that had no access to a native counsellor. Quantifying the effect of additional financial support was difficult, as these effects could only be examined based on the aggregated data for the period 2001-2011, since nearly all asylum seekers were entitled to additional financial support in the period 2005-2011. The analysis of aggregated data shows that the likelihood of IOM-facilitated return increases by a factor of 1.5 if the returnee is entitled to receive additional financial support.

Although voluntary return migration appears to have become more common due to financial support, the impact of this support seems limited when unintended effects are excluded. That is, financial support for return migration appears to encourage 'return support migration', with migrants from relatively nearby countries applying for asylum in the Netherlands solely with the intention of returning with financial support. At least, in the period 2001-2011 we find that asylum seekers from certain European countries, such as Macedonia and Belarus, more often return via IOM than we expected, considering the political and economic conditions in these countries and the migrants' demographic characteristics. In 2010 the Dutch government introduced measures to discourage such types of unintended usage.

Subsequently, we examined whether certain policy measures can explain the increase in IOM-facilitated return. The analyses showed that from the 2008 cohort onwards, there was an increased rate of return migration that other examined factors fail to explain. The effect possibly relates to the launch of the Repatriation

and Departure Service (DT&V) in 2007, as rejected asylum seekers were counselled and encouraged to return more intensively since then. This assumption could not be confirmed with certainty, however. Another policy factor that likely contributed to the increase in return rates was the modification to the asylum procedure. At least, the analysis shows that the likelihood of IOM-facilitated return is relatively low if a request is rejected either relatively quickly, or if the rejection is announced after a long period.

Since the introduction of the new asylum procedure as per January 1 2010, extremely long procedures taking longer than nine months occur less frequently. The extent to which asylum seekers return to their home countries with the assistance of IOM is also affected by the political and economic conditions in these countries. Voluntary return is less common towards countries with low levels of freedom and/or safety and/or GDP. Apparently, political conditions in countries of origin not only affect Dutch admission policies but also the return behaviour of individual migrants who do not receive protection. The relationship between return migration and conditions in the country of origin is clearly illustrated by the case study of Iraq. It shows that protection may end (that is, the ending of categorical protection) although the political situation at home has not improved much; therefore, the return rates are lower than expected after the protection ends. Furthermore, there appear to be significant regional differences in political and economic conditions, so that return migration to flourishing Northern Iraq proceeds more readily than to Central Iraq.

Finally, findings explaining individual variance (between asylum seekers) in return migration are reported. There are indications that the probability of voluntary return decreases in proportion to greater 'settlement migration'. That is, it is found that female rejected asylum seekers less often return with the assistance of IOM than male rejected asylum seekers. Returning is also less likely if asylum seekers have children in the Netherlands, particularly if these children attend school. In the current study it was not examined whether the probability of return migration increases or decreases when asylum seekers are employed (either paid or unpaid) in the Netherlands. Asylum seekers who have migrated at a relatively old age appear more likely to return to their countries of origin than asylum seekers who migrated at younger ages. A possible explanation is that older migrants have more ties with the country of origin and are therefore more strongly oriented to return.

Literatuur

- ACVZ (2006). *Vorstudie 'Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen'*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Alphen, B. van, Molleman, T., Leerkes, A., & Hoek, J. van den (2013). *Van bejegening tot vertrek: Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*. Den Haag: Boom Lemma. Onderzoek en beleid 308.
- Amnesty International (2008). *Rhetoric and reality: The Iraqi refugee crisis*. Londen: Amnesty International.
- Black, R., Koser, K., & Walsh, M. (1997). *Condition for the return of displaced persons from the European Union: Final report*. Brighton: Sussex Center for Migration Research.
- Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'Onofrio, L., & Tiemoko, R. (2004). *Understanding voluntary return*. Londen: Home Office. Online Report 50/04.
- Bloch, A., & Atfield, G.G. (2002). *The professional capacity of nationals from the Somali regions in Britain*. Londen: University of London. Report for Refugee Action and IOM.
- Cassarino, J. (2004). Theorising return migration: The conceptual approach to return migrants revisited. *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253-279.
- Castles, S. (2000). International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues. *International Social Science Journal*, 165, 269-289.
- Constant, A., & Massey, D. (2002). Return migration by German guestworkers: Neoclassical versus new economic theories. *International Migration*, 40(4), 5-38.
- Dahrendorf, R. (1979). *Life chances: approaches to social and political theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dourleijn, E. & Dagevos, J. (red.) (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dustmann, C., & Weiss, Y. (2007). Return migration: Theory and empirical evidence from the UK. *British Journal of Industrial Relations*, 45(2), 236-256.
- Dustmann, C. (1993). Earnings adjustment of temporary migrants, *Journal of Population Economics*, 6, 153-168.
- Eltink, L. (1999). Knelpunten in de uitvoering van het Nederlandse terugkeer beleid. In H. Winter, A. Kamminga & M. Herweijer (red.), *Een grens gesteld: Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid* (pp 21-27). Deventer: Kluwer.
- Engelhard, D. (2004). *Zorgen over terugkeer: Terugkeermigratie met gezondheidsproblemen*. Utrecht: Pharos.
- EMN (Europees Migratie Netwerk) (2006). *Research Study III: Terugkeer*. Rijswijk: IND.
- Frouws, B. & Grimmus, T. (2012). *Beleidevaluatie van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008*. Zoetermeer: Panteia/Research voor Beleid.
- Gerritsen, A., Bramsen, I., Devillé, W., Willigen, L. van, Hovens, J., & Ploeg, H. van der (2006). Physical and mental health of Afghan, Iranian and Somali asylum seekers and refugees living in the Netherlands. *Social Psychiatry Psychiatric Epidemiology*, 41, 18-26.
- Gmelch, G. (1980). Return migration. *Annual Review of Anthropology*, 9, 135-159.
- Grütters, C. (2012). *Overzicht van in Nederland genomen groepsgebonden beschermingsmaatregelen sinds 1990*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen, Centrum voor Migratierecht.

- Haas, H. de, & Fokkema, T. (2011). The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions. *Demographic Research*, 25, 755-782.
- Heijden, P. van der, Cruijff, M., & Gils, G. van (2011). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- IND (2012). *Cijfers 2011 asiel*. Voorburg: IND.
- INDIAC (2007). *Cohortanalyse asielpcedure 2001-2006*. Rijswijk: Ministerie van Justitie /INDIAC.
- INDIAC (2012) *Evaluatie gevolgen beëindiging categoriaal beschermingsbeleid Irak*. Rijswijk: IND.
- IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) (2008). *Jaarverslag 2007*. Den Haag: IOM.
- IOM (International Organization for Migration) (2010a). *Assisted Voluntary Return from the Netherlands: An analysis of fluctuations in AVR participation (1992-2008)*. Den Haag: International Organization for Migration.
- IOM (International Organization for Migration) (2010b). *Assisted voluntary return & reintegration of Iraqi nationals from selected European countries*. Den Haag: IOM.
- Jennissen, R.P.W. (2011). *De Nederlandse Migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Jensen, P., & Pedersen, P. (2007). To stay or not to stay? Out-migration of immigrants from Denmark. *International Migration*, 45(5), 87-113.
- Kalmthout, A. van, Graft, A., Hansen, L., & Hadrouk, M. (2004). *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring*. Nijmegen: Wolf Legal.
- Kalverboer, M.E., & Zijlstra, A.E. (2006). *De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- King, R. (2000). Generalizations from the history of return migration. In B. Ghosh (red.), *Return migration: Journey or hope or despair?* (pp. 1-18). Genève: IOM/UNHCR.
- Klinthäll, M. (2004). *Refugee Return Migration: Return migration from Sweden to Chile, Iran, and Poland 1973-1996*. Paper gepresenteerd op de ESSHC, Berlijn, Duitsland.
- Koser, K. (2001) *The return and reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants*. Geneva: IOM.
- Laban, C., Gernaat, H., Komproe, I., Schreuders, B., & Jong, J. de (2004). The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands. *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 192(12), 843-851.
- Leerkes, A. (2006). *Ik probeer alleen maar mijn leven te leven. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit*. Den Haag: Elsevier.
- Leerkes, A. (2009). *Illegal residence and public safety in the Netherlands*. Amsterdam: Imiscoe Dissertation Series. Amsterdam University Press.
- Leerkes, A., & Broeders, D. (2010). A case of mixed motives? Formal and informal functions of administrative immigration detention, *British Journal of Criminology*, 50(5): 830-850.
- Leerkes, A., Galloway, G., & Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5.
- Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2011). Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. *Mens & Maatschappij*, 86(2), 122-156.

- Leerkes, A., Varsanyi, M., & Engbersen, G. (2012). Local limits to migration control: Practices of selective migration policing in a restrictive national policy context. *Police Quarterly*, 15(4): 446-475.
- Leun, J. van der (2003). *Looking for loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lindstrom, D.P. (1996). Economic opportunity in Mexico and return migration from the United States. *Demography*, 33(3), 357-374.
- Mascini, P., & Van Bochove, M. (2009). Gender Stereotyping in the Dutch Asylum Procedure: 'Independent' Men versus 'Dependent' Women. *International Migration Review*, 43(1), 112-133.
- MIVD (Militaire Inlichtingen- veiligheidsdienst) (2009). *Jaarverslag 2008*. Den Haag: MIVD.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (z. j.) *Eindevaluatie van de Nederlandse deelname aan de Stabilisation Force in Iraq 2003-2005*. Den Haag: MinBuZa.
- Morrison, J. (2000). *External evaluation of the voluntary return project for refugees in the United Kingdom*. Londen: Refugee Action.
- Nicolaas, H., Sprangers, A.H., & Witvliet, H. (2003). Ontwikkelingen in de volgmigratie van asielmigranten. *Bevolkingstrends*, 51(2), 13-19. Voorburg/Heerlen: CBS.
- Noll, G. (1999). Rejected asylum seekers: The problem of return. *International Migration*, 37(1), 267-288.
- Rodenburg, G., Weltevrede, A., & Engbersen, G. (2005). *Samen werken aan terugkeer: Projectevaluatie 'Randstad Return Initiative', reducing barriers of return through native language social workers in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht and The Hague*. Rotterdam: Erasmus Universiteit/Risbo.
- Simmons, A. (2000). Introduction: What are the conditions for successful Refugee Return? *Refuge*, 19(3), 1-2.
- Snel, E., Engbersen, G., & Leerkes, A. (2006). Transnational involvement and social integration. *Global Networks*, 6(3), 285-308.
- Soudijn, M. (2006). *Chinese human smuggling in transit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Sow, A. (2011). *Terugkeer met toekomst: Wensen, kansen en belemmeringen rond Duurzame Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en ongedocumenteerde migranten*. Nijmegen: Stichting Mondiale samenleving.
- Steiner, V., & J. Velling (1994). Re-migration Behaviour and Expected Duration of Stay of Guest Workers in Germany. In G. Steinmann & R. Ulrich (red.), *The economic consequences of immigration to Germany* (pp. 101-120). Heidelberg: Physica-Verlag.
- Strand, A., Bendixsen, S, Paasche, E., & Schultz, J. (2011). *Review on the information, return and reintegration of Iraqi nationals to Iraq (IRRINI) programme*. Oslo: CHR. Michelsen Institute/University of Dohuk.
- Torpey, J. (1999). *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press
- Tyler, T.R. (2010). *Why people cooperate? The role of social motivations*. New Jersey: Princeton University Press.
- UNHCR (2012). *Statistical Yearbook 2011. Statistical Annex*, New York: UNHCR.
- Welle, I. van der, & Odé, A. (2009). *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Liempt, I. van (2007). *Navigating borders: Inside perspectives on the process of human smuggling into the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2011a). *UNHCR Global Report 2010, Iraq, June 2011*. Genève: UNHCR. Geraadpleegd op 31 juli 2012: www.unhcr.org/refworld/docid/4e5237970.html.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2011b). *Asylum levels and trends in industrialized countries: Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*. Genève: UNHCR.
- Whyte, Z. & Hirslund, D.V. (2013). *International experiences with the sustainable assisted return of rejected asylum seekers*. Kopenhagen: Danish institute for international studies.
- Wijk, J. van. (2008). *Reaching out to the unknown: Native counselling and the decision making process*. Den Haag: IOM.
- Zimmermann, S. (2010). Understanding repatriation: Refugee perspectives on the importance of safety, reintegration and hope. *Population, Space and Place*, 18(1), 45-57.

Bijlage 1 Gegevensbronnen en methoden

Deze bijlage gaat dieper in op de gegevensbronnen en onderzoeksmethoden die in hoofdstuk 3 zijn gepresenteerd.

Onafhankelijke variabelen

Voor het berekenen van de afhankelijke variabele voor relatieve terugkeer diende het aantal terugkerende afgewezen asielzoekers in met nationaliteit x in jaar y (de 'teller') te worden gedeeld door het aantal afgewezen asielzoekers met nationaliteit x die in jaar y in Nederland verbleven (de 'noemer' of 'population at risk op 1 januari').

Het aantal terugkeerders naar landjaar (de teller) is als volgt bepaald. IOM weet niet precies welke terugkeerders een achtergrond hebben als afgewezen asielzoeker, maar maakte tot 2007 een administratief onderscheid tussen drie administratieve categorieën terugkeerders: 'legaal', 'illegaal geworden' en 'illegaal'. Het was gangbaar om afgewezen asielzoekers te registreren onder de eerste twee categorieën. Vanaf 2007 is IOM Nederland in toenemende mate apart gaan registreren of terugkeerders al dan niet een asielachtergrond hebben (zo ontstonden bijvoorbeeld de categorieën 'asiel illegaal geworden' en 'niet-asiel illegaal geworden'). De oude registratiewijze werd in de jaren na 2007 geleidelijk afgebouwd. Het aantal terugkeerders met een asielachtergrond is voor de jaren 1998 tot 2007 verkregen door per landjaar de eerste twee categorieën bij elkaar op te tellen ('legaal' en 'illegaal geworden'). Voor de jaren 2007 tot en met 2011 gebeurde dit door eveneens de twee 'oude' categorieën bij elkaar op te tellen (voor zover die nog werden gebruikt) en daarbij vervolgens de personen op te tellen die volgens IOM een asielachtergrond hadden (voor zover er gebruik was gemaakt van de nieuwe vorm van registreren).⁶⁶ Een belangrijke beperking van deze data is dat niet alle terugkeerders die volgens IOM een asielachtergrond hebben afgewezen asielzoekers zijn. Ook personen die tijdelijke bescherming hebben gekregen kunnen namelijk via IOM terugkeren wanneer de verblijfsvergunning verloopt. Hetzelfde geldt voor personen die nog een (al dan niet tijdelijke) geldige asielvergunning hebben. IOM Nederland schat echter in dat de meeste terugkeerders afgewezen asielzoekers zijn. De 'noemer' is gebaseerd op IND-gegevens over het aantal afgewezen asielverzoeken in eerste aanleg, uitgesplitst naar nationaliteit. De gegevens zijn afkomstig uit jaaroverzichten van UNHCR (1997 t/m 2007) en Eurostat (2008-2011).⁶⁷ Personen

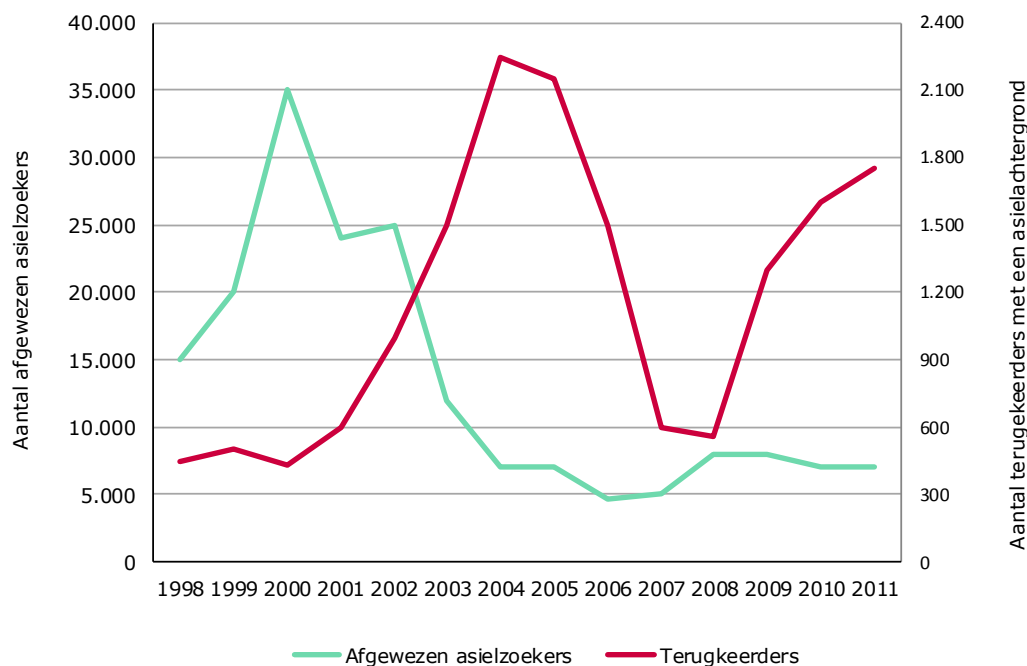
⁶⁶ Dit zal vooral voor de periode tot 2007 hebben geleid tot enige overschatting van het aantal terugkeerders met een achtergrond als afgewezen asielzoeker. Tot de categorieën 'legaal' en 'illegaal geworden' zullen immers ook personen zijn gerekend die bijvoorbeeld naar Nederland kwamen in het kader van gezinshereniging of -vorming. En onder personen met een asielachtergrond zijn zoals gezegd ook terugkeerders die een asielvergunning hebben of hadden. Het is echter onwaarschijnlijk dat de mate van overschatting groot is. De uiteindelijke analyse is namelijk gebaseerd op 77 landen waar relatief veel asielzoekers vandaan komen. Het is bekend dat de meeste migranten uit dergelijke 'herkomstlanden' een asielachtergrond hebben, waardoor het aantal niet-asielmigranten in de categorie 'legaal' en 'illegaal geworden' juist bij deze landen vrij klein zal zijn.

⁶⁷ UNHCR maakt een onderscheid tussen beslissingen in eerste aanleg en beslissingen na bezwaar en/of beroepsprocedures, uitgesplitst in: inwilligingen, afwijzingen en overige beslissingen op asielaanvragen. In de categorie 'overig' vallen onder meer: 'intrekkingen door de vreemdeling', 'overlijden' en 'buiten behandeling'. 'Buiten behandeling' houdt in dat de aanvraag op grond van de Algemene wet Bestuursrecht niet verder in behandeling is genomen, dit gebeurt met name als de vreemdeling zonder toezicht is vertrokken (vroeger werd dit aangeduid als 'met onbekende bestemming'-MOB) is. Bij aanvragen waarop beslist is in eerste aanleg en na bezwaar en/of

die in eerste aanleg worden afgewezen kunnen nog in beroep gaan en zijn nog niet definitief uitgeprocedeerd. Er is voor deze gegevens gekozen omdat de IND geen gegevens kon leveren over definitief afgewezen asielzoekers. Ondanks de genoemde beperking geven de gebruikte gegevens wel een goede indicatie van het aantal uitgeprocedeerden.

De afhankelijke variabele – de maat voor de relatieve terugkeer – is verkregen door het aantal terugkeerders met een vermoedelijke achtergrond als afgewezen asielzoeker in jaar t en met nationaliteit x te delen door het totaal aantal afwijzingen in eerste aanleg voor deze nationaliteit in jaar t en de vier jaar voorafgaand aan dat jaar. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven is voor een 'aanlooperperiode' van vier jaar gekozen omdat uit de gegevens bleek dat er een duidelijke *time lag* bestaat tussen het moment van afwijzing en het moment van terugkeer. Dit wordt geïllustreerd in de figuur en tabel hieronder.

Figuur b1.1 Aantal terugkeerders met een asielachtergrond (linkeras) en afgewezen asielzoekers (rechteras, gearceerde lijn) onder asielmigranten uit 73 herkomstlanden (1998-2011)



beroep, is de mogelijkheid op dubbeltellingen aanwezig, aangezien asielmigranten zowel in eerste aanleg als na bezwaar en/of beroep een afwijzing kunnen hebben gekregen. Ook kan de aanvraag in eerste aanleg zijn afgewezen, maar in bezwaar of beroep zijn ingewilligd. Mede om dergelijke dubbeltellingen te voorkomen bestaat de noemer voor de periode 1998-2007 alleen uit het aantal afwijzingen in eerste aanleg. De Eurostat jaaroverzichten bevatten gegevens betreffende inwillingen in eerste aanleg op grond van: Het Vluchtelingenverdrag, Subsidiary protection (3 EVRM) en humanitaire redenen, afwijzingen in eerste aanleg, en het aantal afwijzingen in beroep. Voor de jaren 2007-2011 is de noemer eveneens bepaald door het aantal afwijzingen in eerste aanleg te nemen. Een belangrijk verschil tussen de UNHCR-gegevens en de Eurostat-gegevens is echter dat de UNHCR-gegevens op persoonsniveau zijn waar het bij Eurostat gaat om gegevens op procedureniveau. De IND kon helaas niet voor de hele periode gegevens leveren. Dit is in zoverre problematisch dat er meerdere personen onder dezelfde procedure kunnen vallen (dit is het geval bij gezinnen). Dit kan leiden tot een beperkte onderschatting van de population at risk vanaf 2007 in de analyse op geaggregeerd niveau.

Tabel b1.1 Relatie tussen aantal terugkeerders in een landjaar en aantal afwijzingen in dat landjaar en voorafgaande landjaren

Potentiële terugkeerders	Model 1
Afwijzingen (log)	0,250**
Afwijzingen (jaar-1) (log)	0,075~
Afwijzingen (jaar-2) (log)	-0,005
Afwijzingen (jaar-3) (log)	0,094*
Afwijzingen (jaar-4) (log)	0,149**
Afwijzingen (jaar-5) (log)	0,028
Afwijzingen (jaar-6) (log)	0,016
Constante	-0,436
R ²	0,491
N	642

** p<0,01; * p<0,05; ~: p<0,10

De conclusie op basis van tabel b1.1 is dat terugkeer vooral samenhangt met afwijzingen in hetzelfde jaar en de afwijzingen 3 tot 4 jaar eerder. Dit komt waarschijnlijk doordat afgewezen asielzoekers die in (hoger) beroep zijn gegaan drie tot vier jaar later uitstromen. In recentere jaren is deze *time lag* overigens korter en lijken afgewezen asielzoekers sneller terug te keren na het moment van de afwijzing in eerste aanleg.

Onafhankelijke variabelen

Om uitspraken te kunnen doen over eventuele terugkeereffecten van (aspecten van) het Nederlands terugkeerbeleid en van maatschappelijke omstandigheden in herkomstlanden, zijn er gegevens opgevraagd uit diverse bronnen.

De variabelen die betrekking hebben op de politieke situatie afkomstig van *Freedom House* en de *Political Terror Scale*. Freedom House is een onafhankelijke organisatie (opgericht in 1941) die onderzoek doet naar democratie, politieke vrijheid en mensenrechten. Jaarlijks publiceert zij een rapport waarin per land de niveaus van democratische vrijheden worden weergegeven. Er worden twee soorten vrijheden onderscheiden: (1) 'political rights' gebaseerd op het verkiezingsproces, politiek pluralisme en het participeren en functioneren van de overheid en (2) 'civil liberties' gefundeerd op scores gerelateerd aan vrijheid van meningsuiting en religie, organisatorische rechten, de gerechtigheid (rule of law) en persoonlijke autonome en individuele rechten.⁶⁸ Beide indicatoren worden berekend middels een 7-puntsschaal, waarbij 7 de laagste en 1 de hoogste mate van vrijheid aangeeft. Strikt genomen gaat het dus om een maat voor *onvrijheid*. Omdat de indicatoren sterk met elkaar bleken te correleren ($r=0,90$) zijn de beide indicatoren van Freedom House voor de analyses bij elkaar opgeteld, resulterend in een schaal die loopt van 2 tot 14. De *Political Terror Scale* (PTS) is berekend door Mark Gibney en Reed Wood (Wood & Gibney, 2010) en meet het niveau van politiek geweld en terreur zoals ervaren door een land in een bepaald jaar. Er zijn twee varianten van de PTS, één is afkomstig uit de jaarlijkse rapporten van Amnesty International en de ander wordt bepaald door de US Department of State landen reports on human Rights practice (PTSave). In dit rapport is steeds de gemiddelde waarde genomen. De PTS meet de mate van politiek geweld en terreur in een land voor een bepaald jaar. Dit is gebaseerd op een zogeheten 5-punts *terror scale* (1=beste, 5=slechtst).⁶⁹ Wanneer voor 1 van

⁶⁸ Freedom House geeft op basis van de twee indicatoren ieder land een bepaalde vrijheidsstatus ('vrij', 'deels vrij' en 'niet vrij'). Deze schaal gebruiken we niet in dit onderzoek.

⁶⁹ Zie bijlage 3.

de 2 bronnen geen data beschikbaar was voor een bepaald jaar, fungeren uitsluitend de cijfers van de andere bron als de 'totale indicator'. Omdat er nog geen PTS-gegevens over 2011 beschikbaar, zijn voor dat jaar de waarden voor 2010 genomen. Terwijl de Freedom House index vooral iets zegt over het niveau van onvrijheid geeft de Terror Index meer informatie over het niveau van politieke terreur en geweld.

Hoewel zowel de Freedom House index als de Political Terror Scale strikt genomen ordinale variabelen zijn, zijn ze omwille van de eenvoud in de analyse meegenomen als intervalvariabele.

Er zijn daarnaast gegevens van de World Health Organization (WHO) opgevraagd over sterfte als gevolg van geweld; deze gegevens zijn uiteindelijk niet meegenomen in de analyse omdat ze op het moment dat het onderzoek werd uitgevoerd nog maar voor drie jaar beschikbaar waren (2002, 2004, 2008).

Cohortanalyse

In de loop van het onderzoek bleek dat IOM Nederland de dossier- en vreemdelingennummers van terugkeerders registreert. Het V-nummer is een uniek nummer waarmee overheidsinstanties vreemdelingen registreren, zodat de vreemdeling identificeerbaar is. Dit maakte het mogelijk om het terugkeergedrag van uitgeprocedeerde asielzoekers precies in kaart te brengen: personen die in eerste aanleg zijn afgewezen konden immers in de tijd worden gevolgd. Daarmee kan ook precies worden vastgesteld hoeveel procent van de asielzoekers die in een bepaald jaar in eerste aanleg zijn afgewezen in dat jaar, of de jaren erna, via IOM terugkeert. Een beperking van de cohortanalyse is weer dat dit slechts mogelijk is voor asielzoekers die vanaf 2005 in eerste aanleg zijn afgewezen. (De IND gaf aan dat het niet mogelijk was om op individueel niveau gegevens beschikbaar te stellen over afwijzingen in de jaren voorafgaand aan 2005). Een ander voordeel van cohortanalyses is weer dat ook andere 'uitstroommogelijkheden' precies konden worden bekeken. Er zijn registraties over de volgende mogelijkheden nadat een asielverzoek in eerste aanleg is afgewezen: (i) de afgewezen asielzoeker kan (1) vertrekken via IOM, (2) worden uitgezet of (3) vertrekken als 'zelfmelder' (overig vertrek). Voorts kan hij of zij alsnog een verblijfsvergunning krijgen, hetzij doordat de IND de beslissing herziet (4), hetzij doordat de persoon met succes in (hoger) beroep is gegaan (5). Dit levert de volgende uitstroommogelijkheden op:

- vertrek via IOM;
- uitzetting;
- overig vertrek;
- bij een latere beslissing in eerste aanleg een inwilliging;
- bij een beslissing in (hoger) beroep een inwilliging.

De gegevens die het mogelijk maken om individuen uit een bepaald cohort in de tijd te volgen waren echter niet beschikbaar in één geïntegreerd databestand. Daarom moesten er diverse databestanden worden gekoppeld.

De IND heeft op individueel niveau gegevens over de beslissingen in de periode 2005 tot en met 2011 aangeleverd, met onder andere de datum van de asielaanvraag en de datum van de beslissing en de inhoud ervan. Van de IND kregen we voorts op individueel niveau gegevens over geregistreerd vertrek voor de jaren 2005 tot en met 2007. Vertrekgegevens voor de jaren vanaf 2007 werden aangeleverd door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). De DT&V is sinds 2007 verantwoordelijk voor de registratie van deze vertrekken. In de DT&V-gegevens was de datum van het vertrek en de categorie van vertrek (zelfstandige terugkeer of uitzetting) aangegeven, alsmede een aantal identificeerbare persoonskenmerken waaronder het V-nummer.

Als eerste twee stappen in het koppelingsproces zijn de aanvraag- beslis-, en vertrekgegevens van de IND aan elkaar gekoppeld op basis van het IND-dossiernummer en V-nummer (stap 1). Vervolgens werden daaraan op V-nummer de DT&V-vertrekgegevens gekoppeld (stap 2).

Als derde en laatste stap is er gekoppeld met gegevens van IOM Nederland. Bij deze koppeling deden zich enkele complicaties voor. In de IOM-bestanden is namelijk niet elke vertrekker zonder meer identificeerbaar op V-nummer. IOM registreert namelijk alleen het V-nummer van de hoofdaanvrager en niet van eventuele kinderen of partner. Er is toen eerst op V-nummer gekoppeld. Personen van wie het V-nummer niet bekend was, zijn gekoppeld op IND-dossiernummer en geboortedatum. In de vertrekgegevens van DT&V en IND worden ook vertrekkers via IOM geregistreerd. Daardoor vonden we nog een aantal personen die via het IOM zijn vertrokken. Door middel van kleine steekproeven is gecontroleerd of de koppeling op de juiste manier is verlopen. Omdat IOM Nederland geen (ongeanonimiseerde) individuele vertrekgegevens ter beschikking wilde stellen, vonden de koppelingen met de IOM gegevens plaats in het kantoor van IOM. Toen de koppelingen waren voltooid is het onderzoeksbestand geanonimiseerd en voor verdere analyse meegenomen naar het WODC. Op basis van het geïntegreerde bestand zijn vervolgens zeven jaarcohorten onderscheiden.

Bijlage 2 'Afwijkende' landen (Engelstalige landen- namen)

	Gemiddeld residu 2001-2011	Gemiddeld aantal terugkeerders per jaar
Meer terugkeer dan verwacht		
Tanzania	0,465	6,5
Indonesia	0,390	5,3
Jordan	0,316	4,1
Yemen, Rep.	0,305	5,7
Macedonia, FYR	0,268	53,8
Mongolia	0,237	68,1
Bulgaria	0,236	7,1
Ghana	0,214	6,2
Angola	0,192	169,5
Lebanon	0,152	8,1
Belarus	0,142	18,1
Vietnam	0,137	3,8
Croatia	0,121	7,7
Ukraine	0,117	20,7
Kenya	0,116	2,6
Minder terugkeer dan verwacht		
Slovak Republic	-0,378	0,09
Poland	-0,256	0,55
Congo, Rep.	-0,249	0,00
Mauritania	-0,214	0,18
Czech Republic	-0,211	10,0
Mali	-0,189	0,2
India	-0,185	2,2
Hungary	-0,172	3,3
Cote d'Ivoire	-0,156	0,6
Liberia	-0,151	2,0
Guinea-Bissau	-0,139	0,3
Tajikistan	-0,137	0,7
Eritrea	-0,134	1,7
Rwanda	-0,130	1,3
Azerbaidjan	-0,110	17,1

Bijlage 3 Political Terror Scales

- Niveau 5 De terreur heeft zich verspreid onder de gehele bevolking. De leiders van deze maatschappijen hebben geen limiet bij het hanteren van bepaalde middelen of wijzen om hun persoonlijke of ideologische doelen na te streven.
- Niveau 4 Het schenden van civiele en politieke rechten heeft zich verspreid tot grote delen van de bevolking. Moorden, verdwijningen en martelingen komen dagelijks voor. Ondanks deze generaliteit, heeft de terreur enkel invloed op personen die zich interesseren voor politiek of met bepaalde ideeën.
- Niveau 3 Er worden – of werden in een recent verleden – talloze burgers om politieke redenen gevangengenomen. Executie of andere politieke moorden en bruto geweld kunnen dagelijks voorkomen. Ongelimiteerde detentie, met of zonder rechtszaak, op basis van politieke ideeën is geaccepteerd.
- Niveau 2 Er is een gelimiteerde mate van detentie voor niet-gewelddadige politieke activiteiten. Echter, enkele personen zijn beïnvloed; martelingen en straffingen vormen een uitzondering. Politieke moorden zijn zeldzaam.
- Niveau 1 Landen met een veilige mate van gerechtigheid; mensen met bepaalde ideeën worden niet opgesloten. Martelingen komen zelden voor of zijn een uitzondering. Politieke moorden zijn extreem zeldzaam.

Bijlage 4 Overzicht groepsgebonden beschermingsmaatregelen voor Irak

Land type	Kwalificatie	Datum	Bron
Gedoogd	Effectief	1991	REK 30 augustus 1994; REK 11 mei 1995
Vvtv	Gedoogd over in vvtv	1 januari 1994	TK 1997-1998, 19 637, nr. 308, p.10
Vvtv	Beëindigd	20 november 1998	TK 1998-1999, 19 637, nr. 395, p.8
Terugkeer*	Mogelijk	20 november 1998	TK 1999-2000, 19 637, nr. 534, p.2
Terugkeer	Mogelijk	1 juni 2001	TK 2000-2001, 19 637, nr. 589, p.10
<i>Noord-Irak</i>			
VM	Ingesteld	7 februari 2003	TK 2002-2003, 19 637, nr. 715, p.1
BM	Ingesteld	21 maart 2003	TK 2002-2003, 19 637, nr. 730, p.1
VM+BM	Beëindigd	1 februari 2004	TK 2003-2004, 19 637, nr. 795, p.2
<i>Centraal-Irak</i>			
VM	Ingesteld	21 mei 2002	TK 2001-2002, 19 637, nr. 671, p.2
VM	Beëindigd	25 november 2002	TK 2002-2003, 19 637, nr. 697, p.2
CB	Ingesteld	25 november 2002	TK 2002-2003, 19 637, nr. 697, p.2
VM+BM	Ingesteld	27 juni 2003	TK 2002-2003, 19 637, nr. 750, p.2
VM+BM	beëindigd	27 juni 2004	TK 2003-2004, 19 637, nr. 830, p.2
CB	Beëindigd	24 februari 2006	TK 2005-2006, 19 637, nr. 1003, p.2
CB	Ingesteld	2 april 2007	TK 2006-2007, 19 637, nr. 1137, p.2
CB	Onveranderd	5 augustus 2007	WBV 2007-2021
CB	Onveranderd	4 januari 2008	WBV 2007-2041
CB	Beëindigd	22 november 2008	TK 2007-2008, 19 637, nr. 1220, p.2
<i>Geheel Irak</i>			
Algemeen	Landgebonden asielbeleid	27 november 2009	WBV 2009/26

* Gehanteerd na afloop van beschermingsmaatregel (vóór i.w.tr. Vw 2000).

Bron: Grütters, 2012

Bijlage 5 Overzicht van landen uit de multivariate analyse (Engelstalige benaming)

Afghanistan	Gambia, The	Niger
Albania	Georgia	Nigeria
Algeria	Ghana	Pakistan
Angola	Guinea	Poland
Armenia	Guinea-Bissau	Romania
Azerbaijan	Hungary	Russian Federation
Bangladesh	India	Rwanda
Belarus	Indonesia	Senegal
Benin	Iran, Islamic Rep.	Sierra Leone
Bosnia and Herzegovina	Iraq	Slovak Republic
Bulgaria	Israel	Sri Lanka
Burkina Faso	Jordan	Sudan
Burundi	Kazakhstan	Syrian Arab Republic
Cameroon	Kenya	Tajikistan
Chad	Kyrgyz Republic	Tanzania
China	Lebanon	Togo
Colombia	Liberia	Tunisia
Congo, Rep.	Libya	Turkey
Congo, Dem. Rep.	Macedonia, FYR	Uganda
Cote d'Ivoire	Mali	Ukraine
Croatia	Mauritania	Uzbekistan
Czech Republic	Moldova	Vietnam
Egypt, Arab Rep.	Mongolia	Yemen, Rep.
Eritrea	Morocco	
Ethiopia	Nepal	

Bijlage 6 Overzicht van beschrijvende statistieken

Tabel b6.1 Beschrijvende statistieken onafhankelijke variabelen in analyse naar landen en jaren (2001-2011)

	N	Min.	Max.	Gem.	SD
Asiel- en terugkeerbeleid NL					
IRriCO	847	0	1	0,10	0,30
Bijzondere financiële ondersteuning	847	0	1	0,56	0,50
Native counselors	847	0	1	0,05	0,22
Economische condities herkomstland					
Levensstandaard (BNP PPP per capita / 1000) log	802	-1,49	3,33	1,07	1,09
Politieke condities herkomstland					
Terreur	847	1	5	3,14	0,96
Onvrijheid	836	0	12	6,86	3,35
Controle variabelen					
Nieuwe EU-lidstaat	847	0	1	0,08	0,27
Macedonië/Wit-Rusland	847	0	1	0,03	0,16

Tabel b6.2 Beschrijvende statistieken onafhankelijke variabelen in analyse op persoonsniveau (2005-2011)

	N	Min.	Max.	Gem.	SD
Asiel- en terugkeerbeleid NL					
IRriCO	462	0	1	0,18	0,39
Bijzondere financiële ondersteuning	462	0	1	0,87	0,27
Native counselors	462	0	1	0,08	0,26
Economische condities herkomstland					
Levensstandaard (BNP PPP per capita / 1000) log	437	-1,28	3,28	1,18	1,09
Politieke condities herkomstland					
Terreur	462	1	5	3,16	0,95
Onvrijheid	456	0	12	6,71	3,42
Controle variabelen					
Nieuwe EU-lidstaat	462	0	1	0,08	0,27
Macedonië/Wit-Rusland	462	0	1	0,03	0,16
Individuele kenmerken					
Leeftijd	23.897	18	108	30,41	9,56
Geslacht	23.889	0	1	0,23	0,42
Samenstelling dossier					
Met partner maar zonder kinderen	23.897			2,5%	
Met of zonder partner met niet-schoolgaande kinderen				4,5%	
Met of zonder partner met schoolgaande kinderen				5,9%	
Zonder partner en kinderen en ongehuwd				9,8%	
Zonder partner en kinderen en gehuwd				7,9%	
Zonder partner en kinderen en onbekende burgerlijke staat				69,4%	

Bijlage 7 Specificaties van de modellen in de syntax (SPSS en Stata)

Analyses naar landen en jaren (2001-2011) (SPSS)

```
TEMPORARY.  
select if (selectiearjen=1 & year>2000 and year<2012).  
MIXED afhankelijk_internrapport by number WITH macedoniebelarus nieuwEU  
freedom_sum PTaverage lnGDP_cap_PPP2 irrico fin_beleid_met2005  
native_counselor dummy2005 dummy2002 dummy2003 dummy2004 dummy2001  
dummy2006 dummy2007 dummy2008 dummy2009 dummy2010 dummy2011  
/CRITERIA=CIN(95) MXITER(100) MXSTEP(10) SCORING(1)  
SINGULAR(0.000000000001) HCONVERGE(0, ABSOLUTE) LCONVERGE(0,  
ABSOLUTE) PCONVERGE(0.000001, ABSOLUTE)  
/FIXED= macedoniebelarus nieuwEU freedom_sum PTaverage lnGDP_cap_PPP2  
irrigo fin_beleid_met2005 native_counselor dummy2001  
dummy2002 dummy2003 dummy2004 dummy2006 dummy2007 dummy2008  
dummy2009 dummy2010 dummy2011 | SSTYPE(3)  
/PRINT=CPS CORB COVB DESCRIPTIVES G LMATRIX R SOLUTION TESTCOV  
/RANDOM number  
/REPEATED=year | SUBJECT(number) COVTYPE(AR1).
```

Analyse naar landen, jaren en personen (2005-2011) (Stata)

```
xi:xtmelogit afh_uitstroombinnen2jaarrec3_eli leeftijd_beslissing1 i.Geslacht  
i.metpartner_zonderkids_ref procedureuur_nieuw sq_proc_duur_nieuw  
irrigo lnGDP_cap_PPP2 PTaverage freedom_sum native_counselor dummy2006  
dummy2007 dummy2008 dummy2009 nieuwEU macedoniebelarus if cohort<2010 ,  
|| Number:,  
covariance(independent) || year:, covariance(independent).
```


Bijlage 8 Correlatiematrix onafhankelijke variabelen (periode 2001-2011)

	Macedonië / Wit-Rusland	Nieuwe EU- lidstaat	Onvrijheid	Terreur	BNP PPP per capita / 1000 (log)	IRRICO	Bijz. financiële ondersteuning	Native counsellors
Macedonië / Wit-Rusland								
Nieuwe EU-lidstaat	-0,047							
Onvrijheid	0,029	-0,531**						
Terreur	-0,109**	-0,395**	0,489**					
BNP PPP per capita / 1000 (log)	0,172**	0,453**	-0,309**	-0,271**				
IRRICO	-0,055	-0,097**	0,071*	0,172**	0,014			
Bijz. financiële ondersteuning	0,011	-0,326**	0,230**	0,213**	-0,135**	0,258**		
Native counsellors	-0,038	-0,067	0,092**	0,104**	-0,045	0,102**	0,184**	
2001			0,049	0,010	-0,081*	-0,106**	-0,355**	-0,073*
2002			0,029	0,004	-0,074*	-0,106**	-0,355**	-0,073*
2003			0,012	-0,013	-0,061	-0,106**	-0,338**	-0,054
2004			-0,002	-0,009	-0,038	-0,106**	-0,330**	-0,054
2005			-0,025	0,002	-0,016	-0,106**	0,199**	-0,036
2006			-0,023	0,014	0,009	0,127**	0,199**	0,058
2007			-0,016	0,027	0,032	0,127**	0,199**	0,058
2008			-0,008	0,019	0,051	0,127**	0,199**	0,058
2009			-0,003	-0,005	0,057	0,127**	0,199**	0,039
2010			-0,005	-0,022	0,056	0,127**	0,199**	0,039
2011			-0,009	-0,026	0,068	-0,106**	0,183**	0,039

** p<0,01; * p<0,05