

Fiche 1: Mededeling EU-strategie vrijwillige terugkeer en herintegratie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie over de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en herintegratie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

27 april 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 120

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0120&from=EN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 27 april jl. publiceerde de Commissie de EU-strategie voor vrijwillige terugkeer en herintegratie. Deze strategie richt zich op terugkeer van personen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de EU en beoogt vrijwillige terugkeer en herintegratie te bevorderen. Dit als integraal onderdeel van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer, een kerndoelstelling in het kader van de migratie- en asielvoorstellen die gepresenteerd zijn op 23 september 2020.¹

De strategie rust op zeven pijlers. De eerste pijler is een meer effectief juridisch en operationeel kader, hetgeen onder meer vorm dient te krijgen middels de voorstellen van 23 september 2020 en de herziening van de EU-Terugkeerrichtlijn².

Ten tweede wil de Commissie een effectieve samenwerking en coördinatie tussen alle betrokken partijen. Via onder andere de inzet van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse

¹ Over de Europese migratievoorstellen, waarin onder andere wordt ingegaan op terugkeer aan de EU-buitengrens en terugkeersponsorschap zijn separate BNC-fiches opgesteld. Voor de kabinetsinzet op die voorstellen wordt verwezen naar de betreffende BNC-fiches. Kamerstukken II, 22112, nummers 2955, 2956, 2957, 2958, 2959, 2960, 2961, 2962, 2963 en 2964.

² 2008/115/EC

zaken en Veiligheidsbeleid moeten de betrokken partijen beter bij elkaar worden gebracht. Dit geldt ook voor de in de voorstellen van 23 september 2020 voorgestelde EU-terugkeercoördinator. Hierdoor kan de onderlinge samenwerking worden verbeterd. De bedoeling is dat de terugkeercoördinator zorgt voor een integrale en samenhangende aanpak op het terrein van herintegratie.

De derde pijler ziet op de ondersteuning van vrijwillige terugkeer en herintegratie van migranten uit en tussen derde landen. Niet alleen de EU-lidstaten hebben uitdagingen bij terugkeer, dat geldt ook voor derde landen waar vreemdelingen op hun doorreis zijn gestrand. De Commissie wil ook in deze situaties ondersteuning aan deze derde landen bieden, onder meer door mogelijke partnerschappen op regionaal en multilateraal niveau.

In de vierde pijler richt de Commissie zich op een effectieve terugkeerbegeleiding, advisering en doorverwijzing. Door op te stellen EU-kaders voor terugkeerbegeleiding moeten lidstaten worden gestimuleerd om snel en actief vertrekplichtige vreemdelingen te benaderen voor terugkeer en herintegratie. Het reeds bestaande European Return and Reintegration Network (ERRIN) zal onder meer terugkeerbegeleiders in lidstaten trainen.

In de vijfde pijler zet de Commissie in op de kwaliteit van de terugkeerondersteuning. Via een integrale benadering, waarin onder andere de relatie met ontwikkelingssamenwerking van belang is wil de Commissie zorgen voor de kwaliteit van ondersteuning.

Het bevorderen van de duurzaamheid van de herintegratieondersteuning en het eigenaarschap en eigen inbreng van partnerlanden is opgenomen in de zesde pijler van de strategie. De Commissie wil middels deze pijler de terugkeer en herintegratie zoveel mogelijk integreren in en stroomlijnen met activiteiten inzake de ontwikkelingsprogrammering op nationaal en lokaal niveau in de partnerlanden.

De laatste pijler richt zich op de financiering van de verschillende onderdelen van de strategie. Hierbij wordt ingezet op het financieel steunen van vrijwillige terugkeer en herintegratie via de verschillende financiële instrumenten van de Unie, waaronder het Europese fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF), het Europese Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) en het Instrument voor Pre-Toetredingssteun (IPA) III.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Terugkeer van vreemdelingen die geen recht op verblijf (meer) hebben in Nederland is een grote uitdaging binnen het Nederlandse migratiebeleid. De samenwerking met landen van herkomst op gedwongen terugkeer is van belang om ook vrijwillige terugkeer te laten plaatsvinden, zo is gebleken. Om de terugkeer te stimuleren heeft Nederland al sinds 1991 een samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in het kader van vrijwillige terugkeer. Sinds "project Terugkeer" uit 2004 is ook herintegratieondersteuning structureel onderdeel van het Nederlandse zelfstandige terugkeerbeleid, waar naast IOM ook verschillende non-gouvernementele organisaties in kunnen voorzien. Sinds 1 juli 2017 bestaat de ondersteuning bij terugkeer en herintegratie voor een belangrijk deel uit ondersteuning in natura en is het meegeven van geld

sterk verminderd³. Essentie van het terugkeerbeleid blijft dat iemand die hier niet meer mag zijn Nederland (zelfstandig) verlaat. De geboden terugkeer- en herintegratieondersteuning is bedoeld om praktische belemmeringen weg te nemen en bij terugkeer in het land van herkomst een klein steuntje in de rug te bieden. Uitgangspunt is dat de persoon onder de verantwoordelijkheid valt van de autoriteiten van zijn of haar land van herkomst. Om de samenwerking op het terrein van vrijwillige terugkeer binnen de EU te vergroten is Nederland samen met België een samenwerkingsverband gestart, nu ERRIN. Een groot aantal Europese lidstaten en Schengen-geassocieerde landen maken inmiddels deel uit van dit netwerk, evenals Frontex en de Commissie. Ook zijn onder het Nederlandse co-voorzitterschap van de Return Expert Group (REG) – van het Europees Migratie Netwerk (EMN) – niet-bindende richtlijnen ontwikkeld voor de te bieden ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie. Dit om de samenhang in het terugkeerbeleid binnen de EU te vergroten. In het huidige Nederlandse stelsel voor de ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie is rekening gehouden met deze richtlijnen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de ambities van de Commissie op het gebied van vrijwillige terugkeer en herintegratie en de extra aandacht die dit behelst. Vrijwillige terugkeer (naar herkomstlanden) biedt de vreemdeling vaak meer perspectief en leidt in de regel tot minder kosten dan het proces van gedwongen terugkeer.

Het kabinet is ook positief over de voorstellen voor meer EU-samenwerking en coördinatie. Hierdoor kan terugkeer vanuit de landen van eerste aankomst worden bevorderd en daarmee secundaire migratie worden voorkomen.

Het kabinet staat eveneens positief tegenover de onderdelen in de strategie die gaan over de verbetering van de samenwerking met derde landen. Hierbij is wel van belang dat ook in Europees verband op gedwongen terugkeer ingezet wordt. De mogelijkheid van gedwongen terugkeer kan werken als een stok achter de deur om vrijwillige terugkeer te bevorderen. Het kabinet verwacht dat de doelstelling van het bewerkstelligen van meer vertrek (voor Nederland) voornamelijk bereikt zal worden als er meer Europese Terug- en Overnameovereenkomsten worden afgesloten.

Ook het voorstel inzake kwaliteitsverbetering en creëren van samenhang van de terugkeerprocessen van de verschillende lidstaten beoordeelt het kabinet positief. Momenteel zijn er grote verschillen tussen lidstaten in de organisatie van terugkeer en de mate aan ondersteuning die daarbij wordt geboden. Sommige lidstaten bieden (vrijwel) geen ondersteuning, andere juist heel veel. Een aandachtspunt voor het kabinet is dat dit niet moet leiden tot meer bureaucratie en extra administratieve lasten.

Het kabinet staat voorts positief tegenover de inzet op de duurzaamheid van de herintegratieondersteuning. De strategie kijkt hier in brede zin naar, waarbij niet alleen aandacht is voor de individuele ondersteuning, maar ook het bredere doel om de capaciteit van ontvangende partnerlanden te versterken en hun eigenaarschap van de terugkeer en herintegratie van eigen onderdanen te stimuleren. Het kabinet vindt het daarbij positief dat het beleid streeft naar het vermijden van parallelle systemen, bijvoorbeeld projecten voor herintegratie naast

³ Kamerstukken II 19637, nummer 134 d.d. 8 juni 2018

ontwikkelingshulp. Ook het streven naar (meer) coherentie tussen migratiemanagementstructuren, inclusief de structuren voor herintegratiesteun, en ontwikkelingsprogramma's beoordeelt het kabinet positief. Dit kan de impact van de herintegratiesteun vergroten. Ook vergroot het de kostenefficiëntie.

Het kabinet is voorts van mening dat uitwisseling van gegevens nodig is om te voorkomen dat vreemdelingen, al dan niet onder valse personalia, in verschillende lidstaten ten onrechte ondersteuning ontvangen voor dezelfde terugkeer. Op het gebied van vrijwillige terugkeer en herintegratie vindt deze informatie-uitwisseling momenteel nauwelijks plaats. Volgens het kabinet zou toegewerkt moeten worden naar een voor alle lidstaten te raadplegen registratiesysteem, uiteraard met inachtneming van de geldende AVG-regelgeving. Idealiter wordt daarbij aangesloten bij bestaande databases. Het kabinet staat dan ook positief tegenover de aandacht die in deze EU-strategie hier voor is.

Dat de Commissie financiële middelen onder het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021 tot 2027 wil inzetten voor het bevorderen van vrijwillige terugkeer en herintegratie is positief. Via het Europese Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF) is het reeds mogelijk om middelen voor terugkeer in te zetten en Nederland maakt hier ook gebruik van. De gelegde relatie met het Europese Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) en het Instrument voor Pre- Toetredingssteun (IPA) III ziet het kabinet ook als positief omdat dit past in de integrale benadering van terugkeer.

In de uitvoering van het Nederlandse vrijwillige terugkeerbeleid zijn er geen juridische beperkingen. Iedereen die vrijwillig wil terugkeren uit Nederland kan dat in beginsel ook. Ook de autoriteiten van de landen van herkomst werken hieraan in de regel mee. De inzet van het kabinet zal zijn dat het te ontwikkelen kader geen (onbedoelde) juridische of operationele belemmeringen introduceert voor een goede en adequate uitvoering van vrijwillige terugkeer en herintegratie. Iemand die niet (meer) rechtmatig in Nederland is, dient aan die onrechtmatige situatie een einde te maken door Nederland/de EU te verlaten. Bovendien rust op de landen van herkomst de internationaal erkende verplichting om eigen onderdanen terug te nemen. Het beoogde juridisch kader kan mogelijk zorgen dat migranten recht krijgen op een zekere mate van ondersteuning bij vrijwillig vertrek. Het huidige Nederlandse beleid gaat niet uit van rechten, maar van het wegnemen van (praktische) belemmeringen voor terugkeer door het aanbieden van terugkeer- en herintegratieondersteuning aan specifieke doelgroepen. Van belang is verder dat Nederland zelfstandig keuzes kan blijven maken over aan welke groepen wel of geen ondersteuning wordt geboden. Met betrekking tot het operationele kader is het van belang dat Europese (kwaliteits)normen ten aanzien van vertrek- en herintegratieondersteuning niet leiden tot meer bureaucratie bij het (extra) afleggen van verantwoording over de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd en de behaalde resultaten.

Het kabinet kijkt ook kritisch naar de voorstellen met betrekking tot het vergroten van de duurzaamheid van herintegratieondersteuning. Uit meerdere onderzoeken is naar voren gekomen dat de ondersteuning die bij terugkeer wordt geboden maar in zeer beperkte mate bijdraagt aan

het besluit van een vreemdeling om wel of niet terug te keren⁴. In ieder geval moet worden voorkomen dat de situatie ontstaat, waarbij terugkeerders en de landen van herkomst (verplicht) gecompenseerd moeten worden voor terugkeersamenwerking. Ook vindt het kabinet het van belang dat er een goede afweging wordt gemaakt tussen terugkeer- en herintegratieondersteuning en het eventuele risico op aanzuigende werking als ook het maatschappelijke en politieke draagvlak. Bovendien moet er voor lidstaten voldoende flexibiliteit mogelijk blijven om maatwerk te kunnen bieden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Terugkeer is voor meerdere EU-lidstaten een grote uitdaging en de eerdergenoemde recente voorstellen van de Commissie om terugkeer te verbeteren werden dan ook breed verwelkomd. De strategie is onlangs besproken in de Raadswerkgroep Integratie, Migratie en Verwijdering (IMEX). De strategie is over het algemeen positief ontvangen. Veel lidstaten benadrukten dat meer samenhang op het gebied van vrijwillige terugkeer nodig is. Diverse lidstaten benadrukten de verantwoordelijkheden van de landen van herkomst en stelden dat er ook aandacht moest blijven voor gedwongen terugkeer. Andere lidstaten benadrukten het nodige maatwerk ten behoeve van partnerschappen. Met betrekking tot de overname van ERRIN door Frontex werd gewezen op de noodzaak om het huidige niveau van dienstverlening te behouden. En ook was er aandacht voor de gevolgen van de strategie voor de grensprocedure.

Het Europees Parlement heeft ten aanzien van de strategie nog geen positie bepaald, maar in algemene zin is het Parlement voorstander van vrijwillige terugkeer en kan het de bevordering daarvan op EU-niveau ondersteunen. Volgens het EP is voor een goedwerkend EU-migratiebeleid ook een beter terugkeersysteem nodig. Wel moeten de mensenrechten en het internationaal recht bij terugkeer worden gerespecteerd. Naar verwachting zal het Parlement ook kritisch kijken naar de grotere rol van Frontex bij terugkeer.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling ziet op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het doel van de strategie is het vergroten van de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de EU. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau

⁴ Reaching out to the unknown, Wijk J. van, IOM, 2008, Cahier 2014-3, Afgewezen en uit Nederland vertrokken?, Leerkes A.S. et al, WODC, 2014

gerechtvaardigd. Het realiseren van terugkeer is volgens het kabinet immers gebaat bij het verbeteren en vergroten van de samenwerking op EU-niveau. Hierdoor kan richting derde landen beter gezamenlijk worden opgetreden waardoor de afspraken met derde landen over terugkeer, zowel vrijwillig als gedwongen, en herintegratie kunnen worden verbeterd. Ook kan optreden op EU-niveau zorgen voor een betere uitwisseling van kennis en gegevens binnen de Europese Unie, wat kan bijdragen aan het vergroten van het vertrek van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de Unie.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De voorgestelde acties zijn geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om hun doel te bereiken, met name wat betreft de voorstellen op het terrein van verbeterde samenwerking, betere dataverzameling en data-uitwisseling en het kunnen optreden als één EU. De strategie bevat geen vergaande maatregelen maar brengt veelal focus aan op reeds bestaande initiatieven. Het kabinet staat ook positief tegenover het bieden van (herintegratie) ondersteuning aan (irreguliere) vreemdelingen. Ook al is uit onderzoek gebleken dat dit maar beperkt bijdraagt aan succesvollere terugkeer is er wel een positieve samenhang. Het versterken van deze samenhang zou daarom geschikt kunnen zijn om bij te dragen aan het vergroten van de terugkeer. Het kabinet is kritisch op de voorstellen die in het kader van het versterken van de herintegratiesteun worden gedaan. Uit de voorstellen kan niet worden opgemaakt in hoeverre er een goede balans zit tussen de omvang van de ondersteuning en de aanzuigende werking en draagvlak bij de bevolking voor het bieden van de ondersteuning.

d) Financiële gevolgen

Het voorstel kent voor zover dat nu te beoordelen is geen financiële gevolgen voor de lidstaten. De beschreven doelen in deze strategie worden meegenomen in de programmering onder AMIF, NDICI en IPA III, conform de daarvoor gestelde kaders en in lijn met de gemaakte afspraken voor het MFK 2021-2027. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Op basis van de EU-strategie is nog onvoldoende duidelijk of en zo ja welke gevolgen te verwachten zijn op regeldruk en administratieve lasten. Naar verwachting kan er met een EU-strategie wel sterker gezamenlijk worden opgetreden richting derde landen om de samenwerking op (vrijwillige en gedwongen) terugkeer te bevorderen. Dit kan een positief effect hebben op de regeldruk en administratieve lasten omdat hierdoor het terugkeerproces effectiever en efficiënter kan worden uitgevoerd.

Qua geopolitieke aspecten kan een gezamenlijk optreden van de EU zorgen voor een sterker machtsblok naar landen van herkomst en transit en het belang van medewerking aan terugkeer en herintegratie versterken.