

Speciaal verslag

## Samenwerking van de EU met derde landen op het gebied van overname:

relevante acties hebben beperkte resultaten opgeleverd



EUROPESE  
REKENKAMER

# Inhoud

	Paragraaf
<b>Samenvatting</b>	I-X
<b>Inleiding</b>	01-13
Terugkeer en overnames	01-06
Overnameovereenkomsten en -regelingen	07-09
Governance	10-13
<b>Reikwijdte en aanpak van de controle</b>	14-22
<b>Opmerkingen</b>	23-119
<b>De resultaten van onderhandelingen met derde landen zijn suboptimaal wegens ontoereikende benutting van de synergieën met de lidstaten en tussen beleidsmaatregelen van de EU</b>	23-72
De Commissie en de EDEO zijn een dialoog over overname gestart met de derde landen met de meeste niet-teruggekeerde irreguliere migranten	24-25
De Commissie en de EDEO hebben beperkte vorderingen gemaakt met de ondertekening van overnameovereenkomsten, maar behaalden meer successen met de onderhandelingen over juridisch niet-bindende overnameregelingen	26-38
Er is onvoldoende vooruitgang geboekt met het tot stand brengen van synergieën met de lidstaten en met verschillende beleidsmaatregelen van de EU	39-72
<b>De EU-acties om overname te bevorderen waren relevant, maar hadden gemengde resultaten en de impact kon niet worden beoordeeld</b>	73-119
Initiatieven om de praktische samenwerking op het gebied van overname te verbeteren hebben tot gemengde resultaten geleid	74-92
Steun voor capaciteitsopbouw en re-integratieprojecten waren relevant en leverden grotendeels de beoogde resultaten op	93-105
Met de beschikbare gegevens was uitgebreide monitoring van overnames niet mogelijk	106-119

## **Conclusies en aanbevelingen**

120-135

### **Bijlagen**

**Bijlage I — Hoofdredeenen voor laag aantal terugkeerders vanuit Griekenland en Italië**

**Bijlage II — Oproepen om stimulansen te creëren en toe te passen**

Conclusies van de Europese Raad

Mededelingen van de Commissie

**Bijlage III — Overzicht van onze beoordeling van projecten voor capaciteitsopbouw (RCBF)**

**Bijlage IV — Overzicht van onze beoordeling van re-integratieprojecten**

**Bijlage V — Tekortkomingen in de EU-gegevens over terugkeer en maatregelen om deze te corrigeren**

### **Acroniemen en afkortingen**

### **Woordenlijst**

### **Antwoorden van de Commissie, de EDEO en Frontex**

**Antwoorden van de Commissie en de EDEO**

**Antwoord van Frontex (het Europees Grens- en kustwachtagentschap)**

### **Tijdslijn**

### **Controleteam**

## Samenvatting

**I** Een doeltreffend en goed beheerd terugkeerbeleid is een essentieel onderdeel van een integraal migratiebeleid. De inefficiënties van het terugkeersysteem van de EU werken irreguliere migratie in de hand. De moeizame samenwerking met de landen van herkomst van migranten is een van de redenen dat er weinig irreguliere migranten terugkeren, zoals we ook al aangaven in Speciaal verslag nr. 24/2019. Gezien het belang van het onderwerp hebben we besloten hier verder onderzoek naar te doen, met als doel een constructieve bijdrage te leveren aan de huidige EU-inspanningen en het lopende debat in de EU.

**II** Bij deze controle hebben we beoordeeld of de EU de samenwerking met derde landen op het gebied van overname doeltreffend heeft verbeterd. Om deze hoofdcontrole vraag te beantwoorden, hebben we geanalyseerd of de EU vooruitgang heeft geboekt met het sluiten van de relevante overnameovereenkomsten of vergelijkbare regelingen met derde landen, en of de EU-initiatieven het voor derde landen gemakkelijker hebben gemaakt hun overnameverplichtingen doeltreffend na te komen. We hebben ons gericht op tien landen met de hoogste absolute aantallen niet-teruggekeerde irreguliere migranten in de periode 2014-2018. Wij hebben geconcludeerd dat de EU-acties ter verbetering van de samenwerking met derde landen op het gebied van overname relevant waren, maar slechts beperkte resultaten hebben opgeleverd.

**III** Gedurende de periode 2015-2020 heeft de EU beperkte vooruitgang geboekt met de afronding van onderhandelingen over EU-overnameovereenkomsten. Aanslepende kwesties (met name de bepaling voor onderdanen van derde landen) blijven belangrijke knelpunten in de onderhandelingen. De Commissie heeft meer successen behaald met onderhandelingen over juridisch niet-bindende overnameovereenkomsten, waarvan de inhoud flexibeler is. De politieke wil van derde landen is cruciaal gebleken voor geslaagde overnameonderhandelingen.

**IV** We constateerden dat de resultaten van onderhandelingen met derde landen suboptimaal waren wegens ontoereikende benutting van de synergieën met de lidstaten en tussen beleidsmaatregelen. Op EU-niveau zijn beperkte vorderingen gemaakt met structurele stimulansen om derde landen aan te moedigen hun overnameverplichtingen na te komen. De meeste vorderingen zijn gemaakt op het

gebied van visumbeleid, waar de herziene Visumcode de EU een mechanisme en instrumenten biedt om de samenwerking met derde landen op het gebied van overname regelmatig te beoordelen en te bevorderen.

**V** We constateerden dat in de overnameovereenkomsten en -regelingen die de EU heeft gesloten, aandacht wordt besteed aan de meest voorkomende obstakels voor overname. In dit kader hebben gemengde overnamecomités of gezamenlijke werkgroepen als forum gediend voor de periodieke evaluatie van samenwerking op het gebied van overname. Uit de terugkerende aard van een aantal van de besproken kwesties blijkt echter dat hun doeltreffendheid beperkt was.

**VI** Het is gelukt om nationale middelen op het gebied van terugkeer te bundelen met de EU-netwerken, die zijn erin geslaagd door de deelnemende landen worden gewaardeerd om de resultaten die ermee zijn geboekt. Met de opeenvolgende uitbreidingen van zijn mandaat is Frontex steeds meer activiteiten van deze netwerken gaan overnemen. Voorts heeft Frontex zijn steun aan lidstaten op het gebied van activiteiten voorafgaand aan de terugkeer en terugkeeroperaties uitgebreid. We constateerden dat de moeilijkheden die de lidstaten ondervonden bij het lokaliseren van irreguliere migranten, het voorkomen dat zij onderduiken en het waarborgen dat zij vraaggesprekken bijwonen, een bepalende factor waren voor de inefficiëntie van de identificatiemissies die door Frontex werden ondersteund.

**VII** Wij onderzochten zes projecten voor capaciteitsopbouw en veertien re-integratieprojecten die door de Commissie werden gefinancierd. We constateerden dat de projecten relevant waren en grotendeels de beoogde resultaten hebben opgeleverd. Wij zijn van mening dat met name de ontwikkeling van elektronische casemanagementsystemen voor overname met derde landen de samenwerking op het gebied van overname op structureel niveau kan verbeteren.

**VIII** We troffen tekortkomingen aan bij de EU-gegevens over terugkeer wat betreft de volledigheid en de vergelijkbaarheid tussen lidstaten. In de afgelopen jaren heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen ingediend om de meeste van de onderliggende tekortkomingen aan te pakken. Veel van de voorgestelde wijzigingen zijn echter niet goedgekeurd of zijn nog niet volledig in werking getreden. Voorts ontbreken nog steeds gegevens over de snelheid van overnameprocedures en de duurzaamheid van de re-integratie van teruggekeerde migranten.

**IX** Sinds de herziening van de Visumcode in 2019 moet de Commissie de samenwerking met derde landen op het gebied van overname regelmatig en aan de hand van betrouwbare gegevens beoordelen. Deze regelmatige beoordelingen kunnen de verzameling en uitwisseling van gegevens in de EU verbeteren en empirische beleidsbeslissingen inzake samenwerking op het gebied van overname faciliteren. Aangezien er in het verleden geen gelijkwaardig proces voor de verzameling van gegevens over samenwerking op het gebied van overname was en de gegevens over terugkeer tekortkomingen vertonen, konden we de algehele impact van de EU-acties wat betreft het verbeteren van de samenwerking met derde landen op het gebied van overname niet beoordelen.

**X** Naar aanleiding van onze controle bevelen we de Europese Commissie aan:

- naar een flexibeler benadering te streven bij het onderhandelen over overnameovereenkomsten;
- synergieën met de lidstaten tot stand te brengen om onderhandelingen over overname te versoepelen;
- derde landen sterker aan te moedigen om samen te werken op het gebied van overnames;
- de verzameling van gegevens over overnames en de duurzaamheid van re-integratie te verbeteren.

# Inleiding

## Terugkeer en overnames

**01** Een doeltreffend en goed beheerd terugkeerbeleid is een essentieel onderdeel van een integraal migratiebeleid. In Speciaal verslag nr. 24/2019<sup>1</sup> hebben we diverse redenen aangegeven voor het lage percentage irreguliere migranten dat terugkeert (zie *bijlage I*). Een van die redenen is dat de samenwerking met de landen van herkomst van migranten moeizaam verloopt.

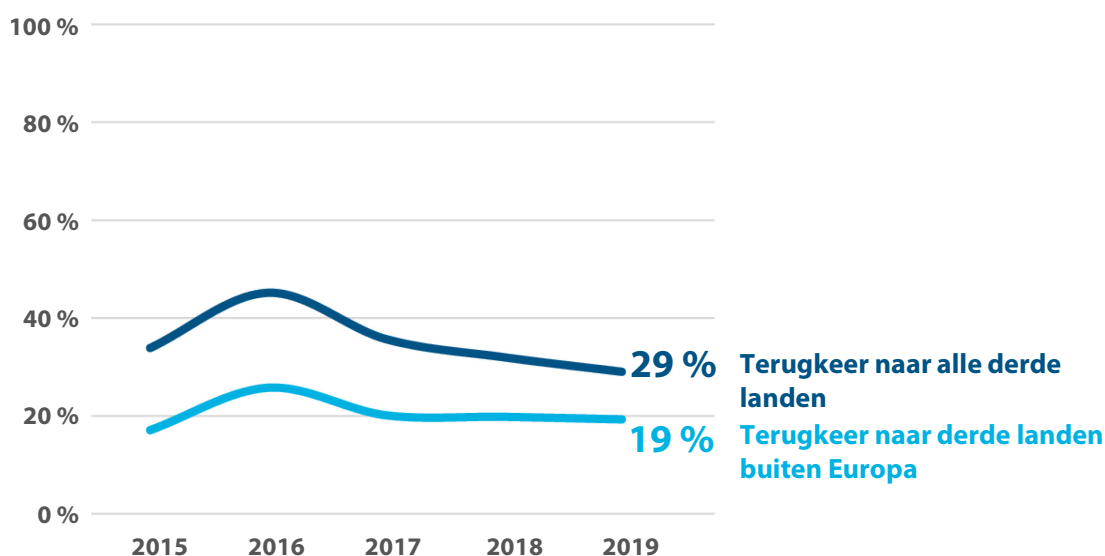
**02** De inefficiënties van het terugkeersystemen van de EU werken irreguliere migratie in de hand<sup>2</sup>. Sinds 2008 zijn elk jaar gemiddeld zo'n 500 000 buitenlandse onderdanen gelast de EU te verlaten omdat zij zonder toestemming de Unie waren binnengekomen of er verbleven. Slechts een derde van deze groep is echter ook daadwerkelijk teruggekeerd naar een derde land (29 % in 2019). Dit "effectieve terugkeerpercentage" bedraagt minder dan 20 % voor terugkeer naar landen buiten Europa (zie *figuur 1*). Van de personen die daadwerkelijk terugkeren, doet ongeveer de helft dit vrijwillig en de helft gedwongen.

---

<sup>1</sup> Speciaal verslag nr. 24/2019 van de ERK "Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten".

<sup>2</sup> Een Europese migratieagenda, COM(2015) 240 final, blz. 9.

**Figuur 1 — Effectief terugkeerpercentage (EU-27)**



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat.

**03** Er is voorzorg geboden bij het hanteren en interpreteren van het effectieve terugkeerpercentage. De onderliggende gegevens zijn niet altijd nauwkeurig of volledig vergelijkbaar tussen de EU-lidstaten (zie de paragrafen [108-110](#)). Voorts worden lage percentages niet per definitie uitsluitend veroorzaakt door een moeizame samenwerking met derde landen, maar ook door interne uitdagingen, zoals tekortkomingen in de asiel- en terugkeewetgeving en in systemen, procedures en capaciteiten van de lidstaten (zie paragraaf [115](#), [bijlage I](#) en Speciaal verslag nr. 24/2019). Derhalve moet bij het trekken van conclusies over de kwaliteit van de samenwerking op het gebied van overname met een derde land niet alleen worden afgegaan op het terugkeerpercentage.

**04** De wetgeving inzake terugkeer maakt deel uit van het EU-*acquis* op het gebied van zowel het beheer van illegale immigratie als het functioneren van het Schengengebied. Het terugkeerproces valt grotendeels onder de verantwoordelijkheid van nationale autoriteiten. In diverse stadia van het terugkeerproces moet echter worden samengewerkt met derde landen inzake de overname van irreguliere migranten, in het bijzonder migranten zonder geldige reisdocumenten (zie [figuur 2](#)). Het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex) kan de lidstaten tijdens het terugkeerproces ondersteunen.



**Figuur 2 — Het terugkeerproces, stap voor stap**



Bron: ERK, op basis van een origineel Frontex-document.

**05** Staten moeten hun eigen onderdanen op grond van het internationaal gewoonterecht in principe overnemen<sup>3</sup>. Om deze verplichting kracht bij te zetten, neemt de EU sinds de jaren 90 bepalingen inzake migratie op in overeenkomsten met derde landen. In 1999 besloot de Raad een standaardbepaling inzake overname op te nemen in alle Europese associatie- en samenwerkingsovereenkomsten met derde landen<sup>4</sup> (zie [kader 1](#)). Een dergelijke bepaling is ook opgenomen in de Overeenkomst van Cotonou<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: [Draft articles on the expulsion of aliens](#), adopted by the International Law Commission at its 66th session in 2014.

<sup>4</sup> Raadsdocument 13409/99 van 25 november 1999.

<sup>5</sup> Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (de [Overeenkomst van Cotonou](#), artikel 13, lid 5, onder c), punt i).

## Kader 1

### Standaardbepaling inzake overname (1999)

#### Artikel A

De Europese Gemeenschap en staat X komen overeen samen te werken teneinde illegale immigratie te voorkomen en te beheersen. Te dien einde:

- neemt staat X zijn onderdanen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie verblijven op verzoek van die lidstaat zonder verdere formaliteiten over [...];

De lidstaten van de Europese Unie en staat X verstrekken hun onderdanen daartoe de nodige identiteitsdocumenten.

#### Artikel B

De partijen komen overeen dat op verzoek een overeenkomst zal worden gesloten tussen staat X en de Europese Gemeenschap waarbij specifieke overnameverplichtingen voor staat X en de lidstaten van de Europese Gemeenschap worden geregeld, met inbegrip van een verplichting tot overname van onderdanen van andere landen en staatloze personen. [...]

**06** De Europese Raad heeft de Commissie in 2015 verzocht “om een specifiek Europees terugkeerprogramma uit te stippelen”<sup>6</sup>. In reactie hierop heeft de Commissie het EU-actieplan inzake terugkeer geformuleerd<sup>7</sup>. In het plan worden onmiddellijke maatregelen en maatregelen op middellange termijn opgesomd om de doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de EU te verhogen. In 2017 heeft de Commissie een vernieuwd actieplan aangenomen<sup>8</sup> met aanvullende maatregelen die naast het bestaande actieplan moeten worden uitgevoerd.

---

<sup>6</sup> Conclusies van de Europese Raad, 25 en 26 juni 2015, EUCO 22/15, punt 5, onder g).

<sup>7</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, EU-actieplan inzake terugkeer, COM(2015) 453 final.

<sup>8</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie — een vernieuwd actieplan, COM(2017) 200 final.

## Overnameovereenkomsten en -regelingen

**07** Landen kunnen overnameovereenkomsten sluiten om de praktische nakoming van hun overnameverplichtingen te versoepelen. Er kan echter sprake zijn van functionele samenwerking tussen landen op het gebied van overname zonder dat deze een specifieke overnameovereenkomst hebben ondertekend. Een overnameovereenkomst garandeert daarentegen geen soepele samenwerking.

**08** De EU-overnameovereenkomsten (EU readmission agreements, EURA's) worden tussen de EU en niet-EU-landen gesloten. Zij gelden naast, maar hebben wel voorrang op, bilaterale overnameovereenkomsten die door individuele EU-lidstaten worden gesloten<sup>9</sup>. De EU heeft 18 juridisch bindende overnameovereenkomsten gesloten. Voor zes andere landen heeft de Raad de Commissie een mandaat gegeven om onderhandelingen te starten (zie [figuur 3](#)).

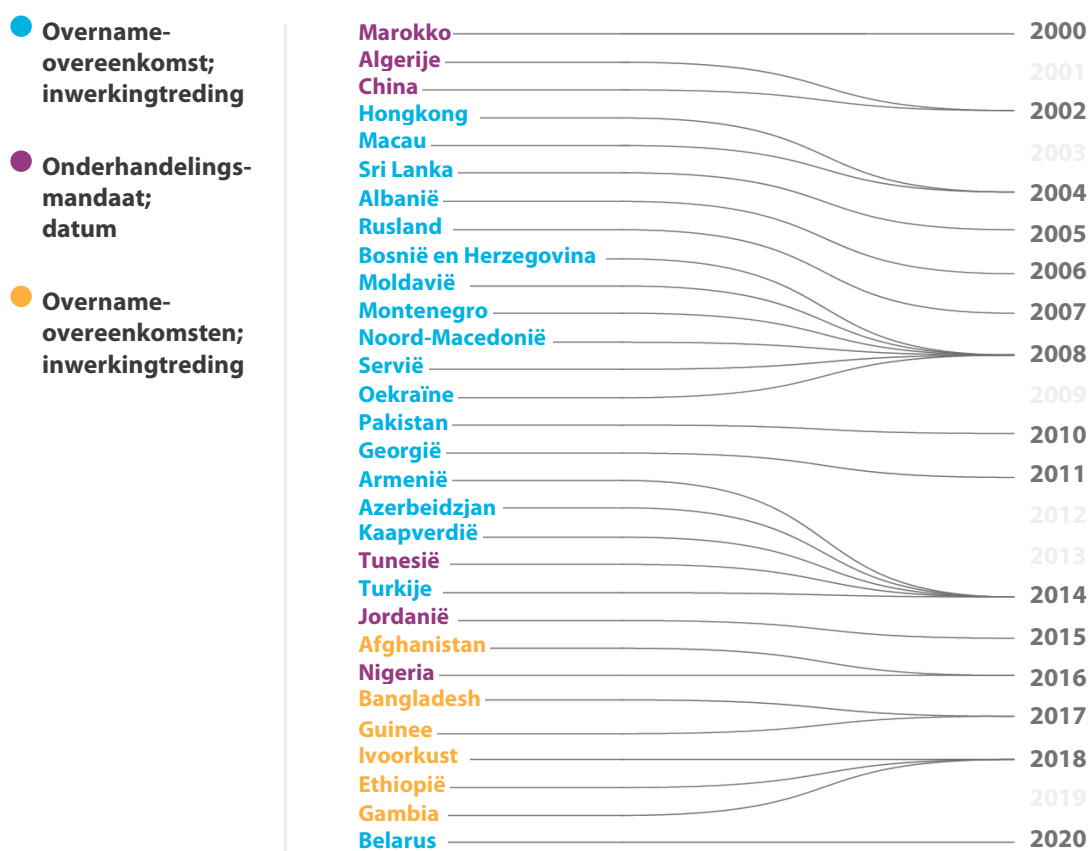
**09** Derde landen kunnen terughoudend zijn bij het aangaan van onderhandelingen over overnameovereenkomsten, voornamelijk als gevolg van interne politieke overwegingen (deze overeenkomsten kunnen een bron van publieke vijandigheid zijn). Sinds 2016 heeft de Commissie zich derhalve gericht op het ontwikkelen van praktische samenwerkingsregelingen met derde landen en heeft zij over zes juridisch niet-bindende regelingen voor terugkeer en overnames onderhandeld (zie [figuur 3](#)). De inhoud van deze praktische regelingen blijft, behalve in het geval van Afghanistan<sup>10</sup>, vertrouwelijk.

---

<sup>9</sup> "EU Readmission Agreements: Facilitating the return of irregular migrants", briefing van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, april 2015, EPRS\_BRI(2015)554212\_EN.

<sup>10</sup> Zie [Gezamenlijke koersbepaling van de EU en Afghanistan inzake migratie](#).

**Figuur 3 — Overzicht van EURA's en niet-bindende overnameregelingen**



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

## Governance

**10** Toen het Verdrag van Amsterdam in 1999 in werking trad<sup>11</sup>, zijn aan de EU bevoegdheden toegekend op het gebied van visa, asiel en immigratie, waaronder de bevoegdheid om overnameovereenkomsten te sluiten. Deze bevoegdheden worden door de EU en de lidstaten gedeeld (“gedeelde bevoegdheden”)<sup>12</sup>.

**11** Over EURA’s wordt onderhandeld met een derde land op basis van een onderhandelingsmandaat dat de Raad de Commissie geeft. De Commissie is (als hoofdverantwoordelijke) samen met de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) verantwoordelijk voor het onderhandelen over EURA’s en het verbeteren van de samenwerking met derde landen op het gebied van overnames. Overnameovereenkomsten worden vastgesteld bij een besluit van de Raad, nadat het Europees Parlement ermee heeft ingestemd.

**12** In het geval van juridisch niet-bindende overnameregelingen is het proces eenvoudiger. De Commissie vraagt de Raad om goedkeuring voordat zij onderhandelingen start en de Raad moet de uitkomst daarvan bevestigen. Goedkeuring van het Europees Parlement is echter niet vereist.

**13** Zodra een EURA in werking treedt, wordt deze gemonitord door een gemengd overnamecomité (Joint Readmission Committee, JRC). Een JRC bestaat uit deskundigen en vertegenwoordigers uit de EU-lidstaten en het derde land en wordt gezamenlijk voorgezeten door de Commissie en het derde land. Overnameregelingen worden op een vergelijkbare manier gemonitord door de gemengde werkgroepen (Joint Working Groups, JWG’s).

---

<sup>11</sup> Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, artikel 63.

<sup>12</sup> Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 4.

## Reikwijdte en aanpak van de controle

**14** De moeizame samenwerking met de landen van herkomst van migranten is een van de redenen dat weinig irreguliere migranten terugkeren, zoals we ook al aangaven in Speciaal verslag nr. 24/2019. Gezien het belang van het onderwerp besloten we hier verder onderzoek naar te doen. We verwachten dat dit verslag een bijdrage zal leveren aan de lopende EU-inspanningen en aan het debat over het nieuwe migratie- en asielpact van de Commissie, dat in september 2020 werd gepresenteerd.

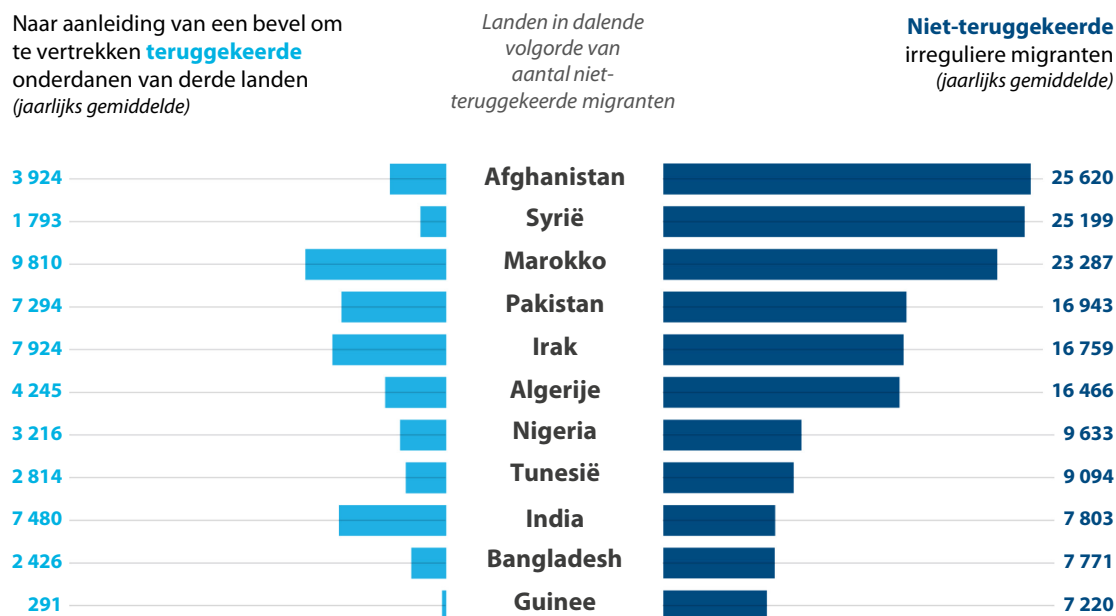
**15** Het doel van deze controle was te bepalen of de EU de samenwerking met derde landen op het gebied van overname doeltreffend heeft verbeterd. Om deze hoofdcontrolevraag te beantwoorden, hebben we twee subvragen gesteld:

- 1) Heeft de EU vorderingen gemaakt met het sluiten van relevante overnameovereenkomsten of vergelijkbare regelingen met derde landen?
- 2) Hebben EU-initiatieven een doeltreffende nakoming van de overnameverplichtingen door derde landen versoepeld?

**16** De controle heeft betrekking op de periode vanaf 2015, toen de Commissie het Actieplan inzake terugkeer lanceerde, tot medio 2020.

**17** We hebben het gemiddelde aantal niet-teruggekeerde irreguliere migranten gebruikt als criterium om de lijst van tien derde landen voor de controle op te stellen (zie [figuur 4](#)). De onderdanen van deze tien landen (exclusief Syrië) vertegenwoordigden 38 % van alle terugkeerbevelen die in de periode 2014-2018 werden uitgevaardigd en 46 % van alle niet-teruggekeerde irreguliere migranten in de EU. We hebben Syrië uitgesloten van onze controle, omdat de EU in mei 2011 alle bilaterale samenwerking met de Syrische autoriteiten heeft opgeschort.

## Figuur 4 — Gemiddeld jaarlijks aantal teruggekeerde irreguliere migranten (2014-2018)



Bron: ERK, op basis van Eurostat-gegevens (datasets migr\_eiord en migr\_eirtn).

**18** We controleerden met name de Commissie, de EDEO en Frontex, maar hebben ook vertegenwoordigers van de netwerken van het geïntegreerde terugkeerbeheersysteem (zie paragraaf **80**), het secretariaat van de Raad en de autoriteiten van Duitsland, Frankrijk en Spanje geraadpleegd. We kozen deze drie lidstaten met het oog op hun respectieve belang qua migratiedruk en terugkeer (aantal asielaanvragen en terugkeerbesluiten), en het feit dat Italië en Griekenland al in eerdere controles op dit terrein zijn meegenomen.

**19** Wegens de COVID-19-restricties konden we de bezoeken die we voornemens waren aan derde landen te brengen niet uitvoeren. Dit houdt in dat we grotendeels moesten afgaan op analyses van de beschikbare documenten en vraaggesprekken met belanghebbenden in de EU. We hebben echter contact opgenomen met de ambassades van drie derde landen en deze naar hun mening gevraagd over de samenwerking met de EU op het gebied van overname. Voorts hebben we belanghebbenden van het Europees Parlement, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen geraadpleegd.

**20** Voor een doeltreffende terugkeer van irreguliere migranten moet het terugkeerbeleid van de EU een doeltreffende “interne dimensie” hebben die betrekking heeft op het identificeren en lokaliseren van irreguliere migranten, het doorverwijzen van asielzoekers wier aanvraag is afgewezen en de uitvoering van terugkeerbesluiten door de lidstaten. Aangezien we eerder al zijn ingegaan op deze interne dimensie van het terugkeerbeleid van de EU<sup>13</sup>, hebben we ons bij deze controle volledig gericht op de samenwerking met derde landen op het gebied van overnames.

**21** We hebben geen aandacht besteed aan de merites van individuele terugkeerbesluiten. Terugkeerbesluiten worden uitgevaardigd door de nationale autoriteiten, waarvoor uitsluitend de lidstaten verantwoordelijk zijn. De nationale autoriteiten zijn tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van terugkeeroperaties (eventueel ondersteund door Frontex). Terugkeerbesluiten zijn onderhevig aan de bestuurlijke en juridische rechtsmiddelen waarin de Europese en nationale wetgeving voorzien. Als er beroep wordt aangetekend, beoordelen de nationale autoriteiten of rechtbanken elke zaak op basis van zijn merites, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de vraag of het veilig is voor een migrant om naar het derde land te worden teruggestuurd.

**22** In de controle werd niet ingegaan op bilaterale overnameovereenkomsten en -regelingen, memoranda van overeenstemming of andere vormen van bilaterale samenwerking tussen EU-lidstaten en derde landen. Deze vallen volledig onder de bevoegdheden van de lidstaten en de Commissie heeft er geen toegang toe.

---

<sup>13</sup> Speciaal verslag nr. 24/2019 van de ERK “Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten”.



## Opmerkingen

**De resultaten van onderhandelingen met derde landen zijn suboptimaal wegens ontoereikende benutting van de synergieën met de lidstaten en tussen beleidsmaatregelen van de EU**

**23** In dit onderdeel onderzoeken we of de Commissie en de EDEO:

- a) overnameonderhandelingen zijn gestart met de tien derde landen met de meeste niet-teruggekeerde irreguliere migranten;
- b) deze onderhandelingen doeltreffend hebben aangepakt, en
- c) instrumenten hebben ontwikkeld om nakoming van de overnameverplichtingen aan te moedigen.

**De Commissie en de EDEO zijn een dialoog over overname gestart met de derde landen met de meeste niet-teruggekeerde irreguliere migranten**

**24** De tien derde landen met de meeste niet-teruggekeerde irreguliere migranten (exclusief Syrië) waren voor de periode 2014-2018, in volgorde van aantal migranten: Afghanistan, Marokko, Pakistan, Irak, Algerije, Nigeria, Tunesië, India, Bangladesh en Guinee (zie paragraaf 17 en *figuur 4*). De Raad en de Commissie hebben acht van deze landen formeel aangemerkt als prioritaire landen waarmee onderhandelingen over een EURA of regeling moeten worden gestart. De Commissie:

- o heeft een mandaat gekregen van de Raad om over een EURA te onderhandelen met Algerije (2002), Marokko (2003), Tunesië (2014) en Nigeria (2016). Er is sinds 2010 een EURA met Pakistan;
- o is onderhandelingen gestart over juridisch niet-bindende regelingen met Afghanistan (2016), Bangladesh (2016) en Guinee (2017);

- o heeft een dialoog over migratie gevoerd met Irak en India, ook al heeft zij deze landen niet formeel aangemerkt als prioritaire landen voor onderhandelingen (zie [kader 2](#)).

## Kader 2

### Samenwerking op het gebied van overname in het kader van de dialoog over migratie met Irak en India

Tussen 2014 en 2017 was het gezien de politieke en veiligheidssituatie in Irak niet gepast een dialoog over overname te starten. In de EU-strategie voor Irak uit 2018<sup>14</sup> werd het tot stand brengen van een dialoog over migratie met Irak, “onder andere door afspraken te maken over procedures om de identificatie en terugkeer te vergemakkelijken”, aangemerkt als een van de strategische doelstellingen van de EU. De acties die de EU sindsdien heeft ondernomen, hebben niet geleid tot tastbare resultaten in de zin van samenwerking op het gebied van gedwongen terugkeer.

De EU en de regering van India zijn regelmatig bijeengekomen in het kader van de dialoog op hoog niveau tussen de EU en India over migratie en mobiliteit, en zijn in 2016 een gemeenschappelijke agenda voor migratie en mobiliteit overeengekomen. Op het gebied van irreguliere migratie hebben de EU en India afgesproken dat zij de mogelijkheden voor een overnameovereenkomst zullen analyseren<sup>15</sup>, al is hiermee tot nu toe geen tastbare vooruitgang geboekt.

**25** Naast migratiedruk en het aantal personen in afwachting van terugkeer heeft de Commissie terecht rekening gehouden met andere factoren bij haar beslissing om wel of geen overnameonderhandelingen te starten met derde landen of om wel of niet over een EURA of een juridisch niet-bindende regeling te onderhandelen. Tot die factoren behoren:

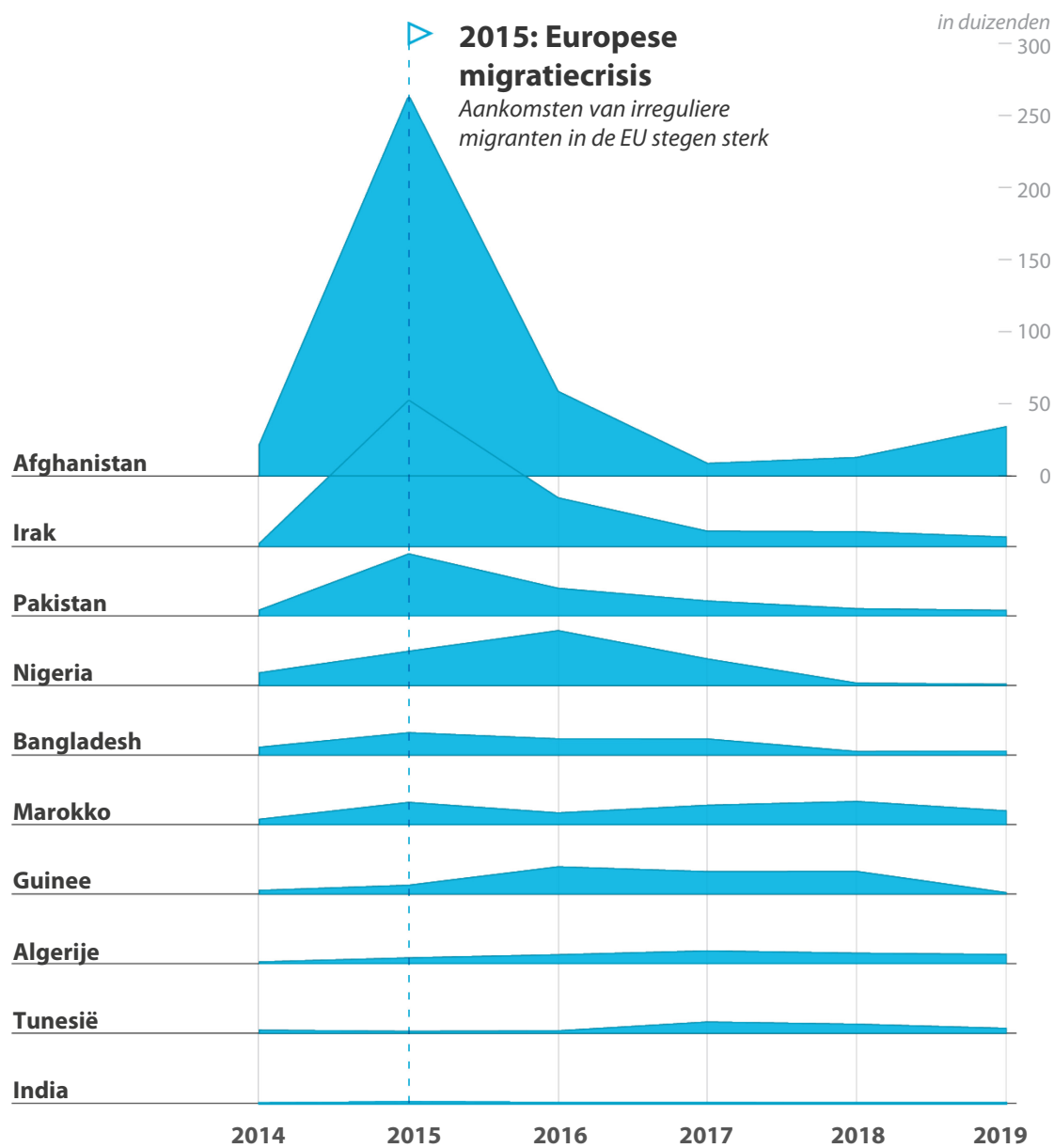
- a) de mogelijkheid om over een visumversoepelingsovereenkomst te onderhandelen. Dergelijke overeenkomsten kunnen derde landen aanmoedigen een EURA te sluiten (zie paragraaf [50](#));

<sup>14</sup> Elementen voor een EU-strategie voor Irak, JOIN(2018) 1 definitief, Brussel, 8 januari 2018.

<sup>15</sup> Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States, Brussel, 29 maart 2016, punt 4, onder x).

- b) politieke wil. Sommige derde landen onderhandelen mogelijk liever over een EURA dan over afzonderlijke overeenkomsten met elk van de lidstaten. Juridisch niet-bindende overeenkomsten kunnen voor andere derde landen echter in politiek opzicht aanvaardbaarder zijn;
- c) dringendheid. In 2015 steeg het aantal vastgestelde illegale grensoverschrijdingen naar de EU naar 1,8 miljoen, terwijl dat er in 2014 nog 0,3 miljoen waren. In *figuur 5* zijn de respectieve veranderingen te zien voor de landen waarop deze controle betrekking heeft. Indien de samenwerking met een bepaald land van herkomst dringend moest worden verbeterd maar de ondertekening van een EURA op korte termijn niet haalbaar leek, streefde de Commissie ernaar minder formele (juridisch niet-bindende) regelingen te ondertekenen;
- d) timing. Het kan zijn dat de Commissie geen onderhandelingen kan starten of voortzetten wegens politieke factoren in of met betrekking tot een bepaald derde land. In die gevallen kan de Commissie dergelijke onderhandelingen starten wanneer zich hiertoe een gelegenheid (zoals een gunstig politiek klimaat) voordoet, zelfs als de migratiestromen dat op dat moment niet vereisen.

**Figuur 5 — Vastgestelde illegale grensoverschrijdingen aan de grenzen van de EU**

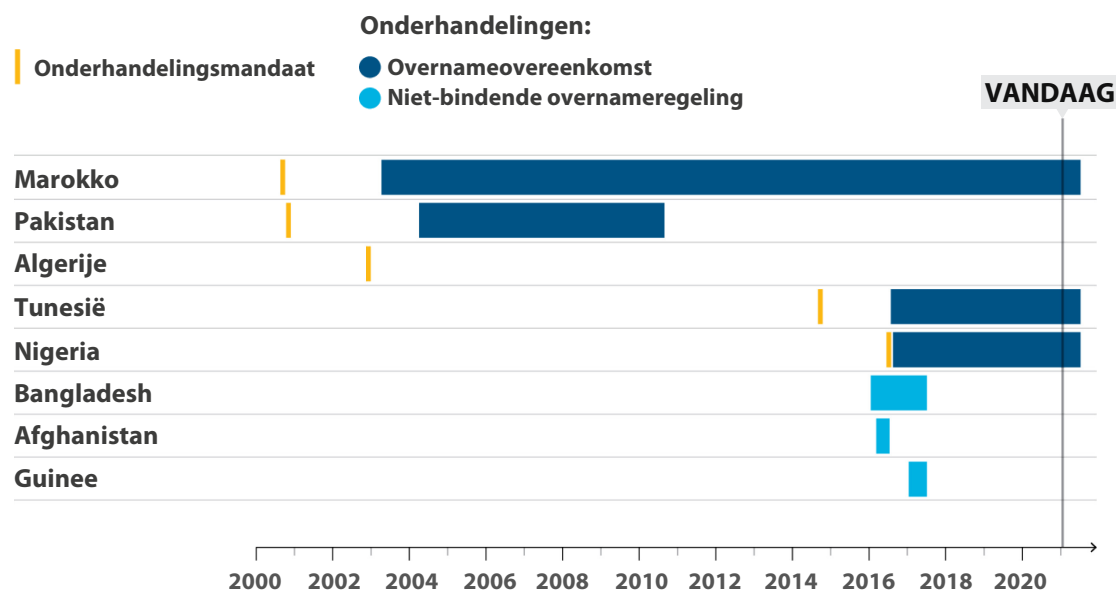


Bron: ERK, op basis van gegevens van de FRAN vanaf 28 juli 2020.

De Commissie en de EDEO hebben beperkte vorderingen gemaakt met de ondertekening van overnameovereenkomsten, maar behaalden meer successen met de onderhandelingen over juridisch niet-bindende overnameregelingen

**26** We hebben de onderhandelingen over EURA's/overnameregelingen met de landen waarop onze controle betrekking heeft geëvalueerd, en ons hierbij gericht op de periode na 2015. Wij hebben de juridisch bindende en juridisch niet-bindende overeenkomsten afzonderlijk beoordeeld, omdat de betreffende onderhandelingsprocessen aanzienlijk verschillen. In *figuur 6* is de chronologie van de onderhandelingen te zien.

**Figuur 6 — Chronologie van onderhandelingen**



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

### Overnameovereenkomsten van de EU

**27** De politieke wil van derde landen is essentieel voor geslaagde onderhandelingen. De onderhandelingen met Algerije zijn nooit officieel van start gegaan. Dit kan worden verklaard door het feit dat Algerije de voorkeur geeft aan bilaterale samenwerking met de lidstaten op het gebied van terugkeer en overnames, en migratie liever zelf beheert, zonder steun van de EU. Het feit dat de dialoog op hoog niveau tussen de EU en Marokko in december 2015 werd opgeschort wegens een niet-gerelateerde kwestie, betekende ook dat de EURA-onderhandelingen tussen 2015 en 2019 werden

opgeschort. De behoefte aan politieke steun op hoog niveau betekent ook dat het risico bestaat dat de onderhandelingen in verkiezingstijd worden opgeschort.

**28** EURA-onderhandelingen worden georganiseerd in formele rondes. Als de autoriteiten van derde landen geen politieke wil tonen om de onderhandelingen tot een goed einde te brengen, zal er vaak veel tijd verstrijken tussen het moment waarop een mandaat wordt ontvangen en de werkelijke aanvang van de onderhandelingen (zoals in het geval van Marokko, Pakistan en Tunesië), en tussen onderhandelingsrondes. Dit kan het gevolg zijn van binnenlandse politieke overwegingen waarop niet eenvoudig kan worden ingegaan, maar ook van het feit dat de EU te weinig stimulansen biedt om de onderhandelingen te bevorderen (zie de paragrafen [47-72](#)). We hebben voorbeelden gezien van situaties waarin de Commissie en de EDEO politieke druk uitoefenden om opgeschorte onderhandelingen te hervatten. De nationale belanghebbenden waarmee we spraken waren echter van mening dat de politieke betrokkenheid van de Commissie en de EDEO bij derde landen moest worden geïntensiveerd, onder meer door middel van politieke erkenning en bezoeken op hoog niveau, en nauwer moest worden gecoördineerd met de lidstaten.

**29** De Commissie onderhandelt over EURA's aan de hand van onderhandelingsrichtsnoeren die de Raad vaststelt op basis van een voorstel van de Commissie. De inhoud van de richtsnoeren kwam grotendeels overeen voor alle EURA's. Twee elementen die zijn opgenomen in de richtsnoeren zijn gedurende de onderhandelingen meestal bijzonder controversieel: de bepaling voor onderdanen van derde landen (zie [kader 3](#)) en het gebruik van het Europese reisdocument voor terugkeer<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Verordening (EU) 2016/1953 van het Europees Parlement en de Raad 26 oktober 2016 betreffende de vaststelling van een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van de aanbeveling van de Raad van 30 november 1994.

### Kader 3

#### De bepaling voor onderdanen van derde landen

De bepaling voor onderdanen van derde landen maakt de terugkeer van personen mogelijk naar een derde land waar zij voor het betreden van de EU doorheen zijn gereisd. Dit is een standaardbepaling in de tot nu toe ondertekende EURA's, ook met verder afgelegen landen als Pakistan. Derde landen maken vaak bezwaar tegen deze bepaling omdat deze politiek erg gevoelig ligt en niet gebaseerd is op het internationaal recht.

In de praktijk wordt de bepaling voor "onderdanen van derde landen om juridische, operationele en aan mensenrechten gerelateerde redenen slechts sporadisch toegepast. En als de bepaling wordt toegepast, gebeurt dat over het algemeen met landen die dicht bij de EU liggen. Bepaalde lidstaten dringen echter aan op opname van deze bepaling met het oog op de symbolische waarde ervan (het derde land verbindt zich ertoe mee te werken aan het in goede banen leiden van migratie over zijn grondgebied) en omdat landen een verkeerde precedentwerking willen voorkomen. In bepaalde gevallen kan de bepaling voor onderdanen van derde landen een aanvulling vormen op de bilaterale overeenkomsten van de lidstaten waarin deze bepaling niet is opgenomen. In andere gevallen zijn lidstaten waarvan de bilaterale overeenkomst deze bepaling bevat, niet bereid een EURA zonder deze bepaling te bekrachtigen.

**30** De enige evaluatie van EURA's door de Commissie dateert uit 2011<sup>17</sup>. In de evaluatie werd geconstateerd dat de buitensporige vertragingen in de onderhandelingen over EURA's met name werden veroorzaakt door een gebrek aan stimulansen en een zeker gebrek aan flexibiliteit bij de lidstaten met betrekking tot bepaalde (technische) kwesties (met name de bepaling voor onderdanen van derde landen). De Commissie beval aan<sup>18</sup> de concrete behoefte aan de bepaling voor onderdanen van derde landen en andere procedures die in de praktijk niet veel worden gebruikt voor elk land grondig te evalueren voordat deze worden opgenomen in de onderhandelingsrichtsnoeren. In het geval van de landen waarop deze controle betrekking heeft, gebeurde dit echter niet.

<sup>17</sup> Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten, COM(2011) 76 definitief van 23 februari 2011.

<sup>18</sup> COM(2011) 76 definitief, aanbevelingen 4, 5 en 8.

**31** Alle derde landen waarvoor EURA-onderhandelingen liepen die we in deze controle hebben meegenomen, hebben zich vanaf het begin fel verzet tegen de bepaling voor onderdanen van derde landen (zelfs als deze wel deel uitmaakte van hun bilaterale overeenkomsten met lidstaten). De Commissie en de EDEO hebben daarom besloten de bepaling, samen met andere controversiële kwesties die niet op technisch niveau kunnen worden opgelost, tijdelijk te laten rusten en deze pas aan het einde van de onderhandelingen te bespreken. De bepaling voor onderdanen van derde landen kwam desalniettemin regelmatig ter sprake en dreigde onderhandelingen in gevaar te brengen.

**32** Anders dan het geval was bij de bepaling inzake onderdanen van derde landen waren de belanghebbenden waarmee we spraken van mening dat de mogelijkheid om het EU-reisdocument te gebruiken voor terugkeer een doeltreffende optie kan zijn om problemen in de samenwerking met bepaalde landen op het gebied van overname aan te pakken (zie voor een overzicht van deze problemen paragraaf 74). De meeste derde landen houden echter vast aan hun voorrecht om een nieuw document te verstrekken aan hun burgers en verzetten zich tegen de aanvaarding van EU-reisdocumenten. Het is de Commissie maar voor één van de bedongen overeenkomsten uit onze steekproef gelukt het EU-reisdocument op te nemen.

**33** In het algemeen heeft de EU in de periode 2015-2020 geen tastbare vorderingen gemaakt in de EURA-onderhandelingen met Algerije en Marokko. In de EURA-onderhandelingen met Tunesië en Nigeria werd met betrekking tot technische kwesties vooruitgang geboekt, maar de meest omstreden punten werden in de ijskast gezet. Gezien de duur van de onderhandelingen is het bovendien mogelijk dat vorderingen die in een bepaalde onderhandelingsronde zijn gemaakt opnieuw moeten worden bevestigd in de volgende (bijv. omdat het onderhandelingsteam of de politieke situatie in het derde land verandert).

### **Overnameregelingen**



















**34** Het onderhandelingsproces voor overnameregelingen is veel flexibeler dan dat voor EURA's. De Commissie heeft geen strikte onderhandelingsrichtsnoeren en er zijn ook geen formele onderhandelingsrondes. Het accent ligt op de snelheid van de onderhandelingen en het vinden van pragmatische oplossingen om de samenwerking op het gebied van overname te verbeteren.



**35** De Commissie wist, met ondersteuning van de EDEO, de drie juridisch niet-bindende overnameregelingen te bedingen die deel uitmaken van deze controle (met Bangladesh, Afghanistan en Guinee). Technische kwesties die een uitdaging vormden tijdens de onderhandelingen waren onder meer het gebruik van het EU-reisdocument (in alle drie de gevallen) en chartervluchten (twee gevallen). Knelpunten werden op politiek niveau opgelost door middel van positieve prikkels, coördinatie met de lidstaten (met inbegrip van gezamenlijke missies op hoog niveau van de EU en de lidstaten, zie paragraaf [45](#)), en, in één geval, de mogelijkheid om visumbeperkingen toe te passen.

**36** EURA's zijn gestandaardiseerde openbare documenten. Overnameregelingen zijn flexibeler, maar hebben ook gemeenschappelijke kenmerken. Met uitzondering van de "Gezamenlijke koersbepaling" met Afghanistan zijn de regelingen vertrouwelijk en kunnen we ze dus niet afzonderlijk noemen. Een vergelijking van de EURA voor Pakistan en de "Gezamenlijke koersbepaling" levert echter nuttige inzichten op (zie [figuur 7](#)).

**Figuur 7 — Vergelijking van de “Gezamenlijke koersbepaling” voor Afghanistan en de EURA voor Pakistan**

<b>Gezamenlijke koersbepaling Afghanistan</b>		<b>EURA Pakistan</b>
<b>Juridisch niet-bindende regeling</b>	<b>Soort samenwerking op het gebied van overname</b>	<b>Overnameovereenkomst van de EU</b>
<b>4 oktober 2016</b>	<b>Inwerkingtreding</b>	<b>1 december 2010</b>
	<b>Voorrang op bilaterale overeenkomsten van lidstaten</b>	
Niet gespecificeerd 	<b>Overname van onderdanen van derde landen</b>	
	<b>Gebruik van het standaardreisdocument van de EU voor terugkeer</b>	 Niet gespecificeerd
Binnen overeengekomen grenzen 	<b>Aanvaarding van lijn- en chartervluchten</b>	 Niet gespecificeerd
	<b>Aanvaarding van door Frontex georganiseerde terugkeeroperaties</b>	 Niet gespecificeerd
Visa voor begeleiders 	<b>Specifieke vereisten voor begeleiders</b>	 Gespecificeerd in een uitvoeringsprotocol
	<b>Steunpakket in het document gedefinieerd</b>	
Gemengde Werkgroep 	<b>Regelmatige bijeenkomsten</b>	 Gemengd Overnamecomité
	<b>Specifieke bepalingen inzake zorg voor niet-begeleide minderjarigen</b>	

Bron: ERK.

**37** Met overnameregelingen wordt hetzelfde doel nagestreefd als met EURA's, namelijk het bevorderen van de samenwerking op het gebied van terugkeer. Aanzienlijke verschillen zijn onder meer:

- a) het ontbreken van verwijzingen naar internationale bescherming van vluchtelingen en mensenrechten. Van de landen die deel uitmaken van onze controle, bevat alleen de "Gezamenlijke koersbepaling" met Afghanistan verwijzingen die gelijkwaardig zijn aan die in de EURA's;
- b) een gebrek aan wederkerigheid;
- c) maatwerk voor elk land, waarbij bepaalde omstreden kwesties (bijvoorbeeld onderdanen van derde landen) niet in de tekst worden opgenomen;
- d) ontbreken van bijlagen met documenten om de nationaliteit vast te stellen;
- e) meer flexibiliteit om overeenstemming te bereiken over gezamenlijke doelstellingen, met eventuele opname van een steunpakket voor het land in de regeling. De regeling met Afghanistan omvatte integrale steunmaatregelen om op korte, middellange en lange termijn tegemoet te komen aan de behoeften van terugkeerders en gastgemeenschappen, met inbegrip van duurzame re-integratie en verbetering van werkgelegenheidskansen. De bijstand is ook gericht op intern ontheemden in Afghanistan, terugkeerders uit Iran en Pakistan en hun gastgemeenschappen, voor een totaalbedrag van 219 miljoen EUR<sup>19</sup>.

**38** Maatschappelijke organisaties en het Europees Parlement hebben de regelingen bekritiseerd om hun gebrek aan transparantie en potentiële negatieve effecten op de mensenrechten van de terugkeerders<sup>20</sup>. De nationale belanghebbenden waarmee we spraken, waren over het algemeen echter ingenomen met de ontwikkeling door de Commissie van juridisch niet-bindende regelingen als pragmatische instrumenten om de samenwerking met derde landen op het gebied van overname te verbeteren, in het bijzonder wanneer snelle resultaten vereist zijn. De lidstaten hebben ook vergelijkbare

---

<sup>19</sup> Antwoord van de Commissie op een schriftelijke vraag van het Europees Parlement, ref.: E002442/2020(ASW), 18 augustus 2020.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel "An "Informal" Turn in EU's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa", beschikbaar op [migrationpolicy.org](http://migrationpolicy.org), en de studie van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement "European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EG", PE 642.840 – juni 2020, blz. 11.

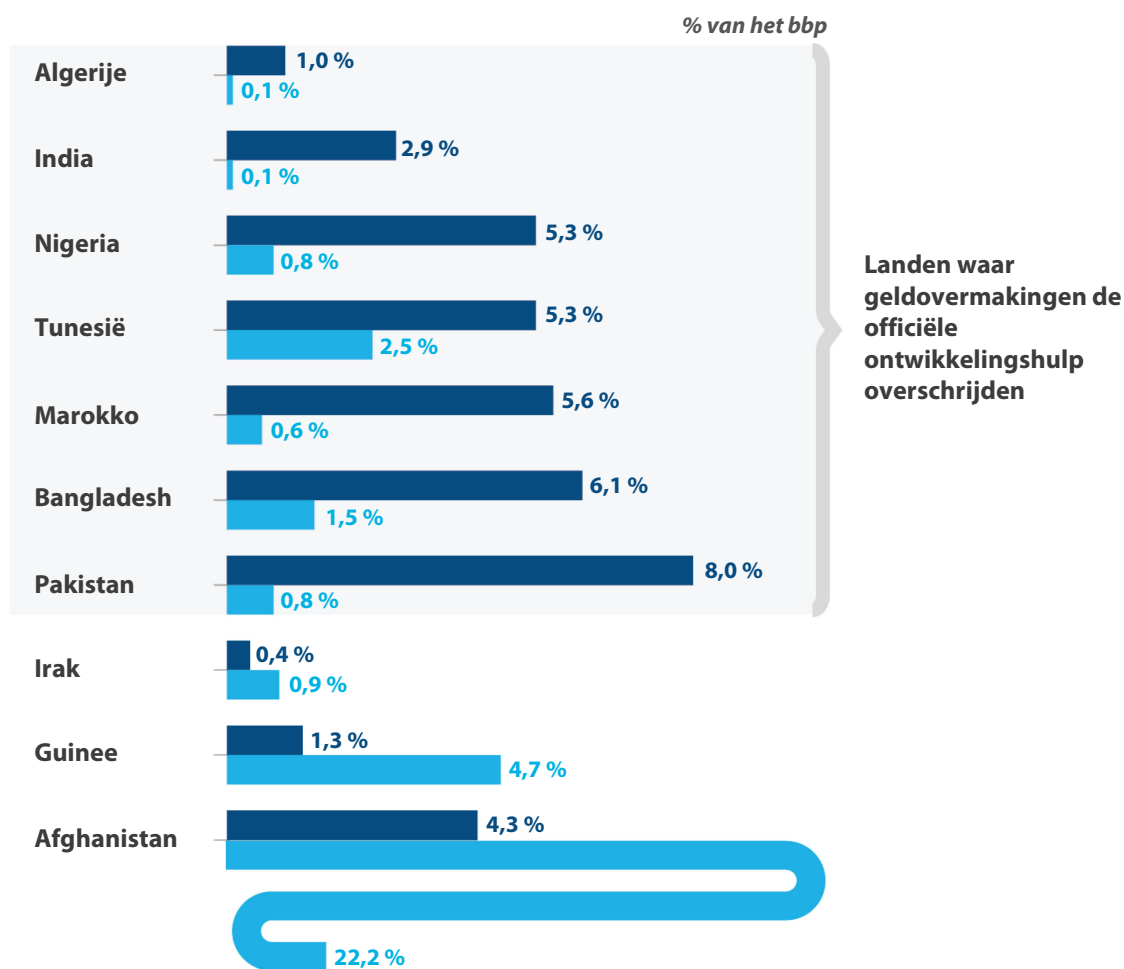
regelingen verkend wanneer geen vooruitgang werd geboekt met onderhandelingen over formele overnameovereenkomsten. Het formele onderhandelingsmandaat van de Commissie staat het echter niet toe dat zij de onderhandelingen over een formele EURA staakt om sneller overeenstemming te kunnen bereiken in de vorm van een regeling.

### **Er is onvoldoende vooruitgang geboekt met het tot stand brengen van synergieën met de lidstaten en met verschillende beleidsmaatregelen van de EU**

**39** Op het gebied van internationale betrekkingen sluiten landen meestal overeenkomsten die voor beide partijen gunstig zijn. Overnameovereenkomsten daarentegen zijn wel zodanig geformuleerd dat ze wederkerig lijken, maar kunnen door derde landen met name gunstig voor de EU worden geacht. Voorts kunnen dergelijke overeenkomsten (en gevallen van gedwongen terugkeer) in sommige landen publieke weerstand teweegbrengen. Dit komt doordat onderdanen die in het buitenland wonen (waaronder irreguliere migranten) geld naar familieleden in hun land van herkomst sturen waarmee soms volledige gemeenschappen in hun levensonderhoud voorzien. Deze stromen vormen een belangrijke bron van deviezen en er zijn vaak veel hogere bedragen mee gemoeid dan met de officiële ontwikkelingshulp. Dit laatste geldt voor zeven landen in onze steekproef (*figuur 8*). Deze aspecten kunnen van invloed zijn op de manier waarop derde landen overnameovereenkomsten zien en opvatten, en verklaren ook waarom de EU stimulansen moet ontwikkelen om een gunstig verloop van overnameonderhandelingen te bevorderen.

**Figuur 8 — Overmakingen en officiële ontwikkelingshulp als percentage van het bbp in 2019**

- Binnenkomende geldstromen van migranten
- Netto ontvangen officiële ontwikkelingshulp



*NB:* In de grafiek wordt een algemeen beeld geschetst en geen onderscheid gemaakt tussen de landen van herkomst van de overmakingen en de vraag of ze afkomstig zijn van reguliere of irreguliere migranten.

*Bron:* ERK, op basis van datasets van de Wereldbank: "GDP (current US\$)", "Net official development assistance received (current US\$)" en "Migrant remittance inflows (US\$)". Beschikbaar op [data.worldbank.org](https://data.worldbank.org).

**40** De Europese Raad heeft herhaaldelijk aangedrongen op het tot stand brengen en benutten van het benodigde hefboomeffect met behulp van het relevante beleid en de instrumenten en hulpmiddelen van de EU, teneinde meetbare resultaten te behalen wat betreft het voorkomen van irreguliere migratie en de terugkeer van irreguliere

migranten. De Commissie heeft ook aangedrongen op verdere maatregelen om dit hefboomeffect te benutten teneinde het overnameproces te versnellen (zie [bijlage II](#)).

**41** In de volgende paragrafen beoordelen we de vorderingen die door de Commissie zijn gemaakt met het versterken van haar positie in overnameonderhandelingen door:

- o met één stem te spreken en synergieën tot stand te brengen met de lidstaten, en
- o via het beleid dat binnen haar mandaat valt stimulansen te ontwikkelen.

#### **Met één stem spreken en synergieën tot stand brengen met de lidstaten**

**42** Wanneer de Commissie van de Raad een mandaat/toestemming kreeg om onderhandelingen voor een EURA/regeling te starten, deed zij geen poging om in de Raad tegelijkertijd overeenstemming te bereiken met de lidstaten over mogelijke stimulansen en hulpmiddelen om een gunstig verloop van de onderhandelingen te bevorderen, en ook werd bij aanvang van de onderhandelingen met derde landen geen steunpakket op maat ontworpen. Sommige derde landen toonden weinig interesse in het starten van onderhandelingen omdat de toegevoegde waarde van een EURA ten opzichte van bilaterale samenwerking met de lidstaten niet duidelijk was. Dit gold met name voor Noord-Afrikaanse landen, die profiteerden van genereuze bilaterale afspraken met bepaalde lidstaten.

**43** In 2016 hebben de Commissie en de EDEO gezamenlijke “non-papers voor het verbeteren van de samenwerking op het gebied van migratie, mobiliteit en overname” opgesteld voor 16 belangrijke landen van herkomst en/of doorreis. Hierin werden mogelijke componenten beschreven van een EU-pakket, met zowel positieve als negatieve prikkels om een gunstig verloop van de onderhandelingen te bevorderen. De lidstaten werd verzocht een bijdrage te leveren, maar de besprekingen<sup>21</sup> over de pakketten leidden niet tot concrete resultaten. Daarna zijn er geen soortgelijke initiatieven meer geweest.

**44** Afgezien van de raadplegingen in de werkgroepen van de Raad heeft de Commissie niet systematisch samengewerkt met (gezien hun bilaterale betrekkingen met een derde land en/of de effecten van migratiestromen) belangrijke lidstaten

---

<sup>21</sup> Vergaderingen van de Groep externe aspecten van asiel en migratie op 23 februari 2016 ([Raadsdocument 6451/16](#)) en op 22 april 2016 ([Raadsdocument 8529/16](#)).

teneinde de onderhandelingen met derde landen te versoepelen. Dit betekende dat de Commissie het politieke gewicht van de lidstaten en het beleid dat hun actieve betrokkenheid vereist (zoals visumversoepeling of arbeidsmigratie; zie ook paragraaf 65) niet doeltreffend heeft benut om een gunstig verloop van de besprekingen te bevorderen.

**45** In de gevallen waarin wel met de lidstaten werd samengewerkt teneinde de overnameonderhandelingen te versoepelen, was de collectieve politieke invloed van de EU groter. Hierdoor konden betere resultaten worden behaald in de vorm van overnameregelingen of het deblokken van onderhandelingen. Zo namen in april 2017 vier lidstaten met de Commissie deel aan een gezamenlijke missie naar Guinee met als doel overnameonderhandelingen te starten, hetgeen lukte.

**46** Daarentegen werd bijvoorbeeld in het geval van Algerije de start van de onderhandelingen met de EU belemmerd door het ontbreken van een gezamenlijke aanpak en de gelijktijdige onderhandelingen over bilaterale overeenkomsten door belangrijke lidstaten<sup>22</sup>.

#### **Op stimulansen gebaseerde aanpak**

**47** De EU en haar lidstaten zijn niet alleen de grootste donoren van ontwikkelingshulp ter wereld, maar ook belangrijke wereldwijde handelspartners en buitenlandse investeerders<sup>23</sup>. De Commissie heeft op ad-hocbasis divers beleid weten te benutten om een gunstig verloop van overnameonderhandelingen te bevorderen. Met name in het geval van overnameregelingen heeft de Commissie financiële bijstand (projecten ter bevordering van ontwikkeling, re-integratie, migratiebeheer en capaciteitsopbouw) doeltreffend benut. Bij landen die niet voldoende konden worden gemotiveerd met financiële bijstand, vond de Commissie het echter lastig ander beleid te benutten om bevredigende resultaten te waarborgen, zelfs in gevallen waarbij sprake was van nauwe politieke en economische betrekkingen.

---

<sup>22</sup> [EU Cooperation with third countries in the field of migration](#), studie van het directoraat-generaal Intern Beleid van de Unie, Europees Parlement, 2015, blz. 89.

<sup>23</sup> [The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument](#), informatieblad, Europese Commissie, juni 2020. ISBN 978-92-76-19025-7 – doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

**48** In de volgende onderdelen analyseren we de vorderingen die de EU heeft gemaakt met de toepassing van haar belangrijkste beleid (visa, ontwikkeling, handel) om derde landen structureel aan te moedigen hun overnameverplichtingen na te komen, iets waarom de Europese Raad herhaaldelijk heeft verzocht (zie *bijlage II*). We besteden ook aandacht aan legale migratie (een thema dat van primair belang is voor derde landen), het gebruik van negatieve prikkels en maatregelen om de coördinatie te verbeteren.

#### Visumbeleid — belangrijke vorderingen met de ontwikkeling van hulpmiddelen

**49** Visumbeleid is onlosmakelijk verbonden met migratiebeheer en kan als zodanig bijzonder goed worden benut om de samenwerking met derde landen op het gebied van overname te verbeteren.

**50** Het tegelijkertijd onderhandelen over visumversoepelingsovereenkomsten<sup>24</sup> en EURA's heeft in het verleden vruchten afgeworpen<sup>25</sup>. Sinds 2005 mag alleen worden aangeboden om onderhandelingen over een dergelijke overeenkomst te starten als tegelijkertijd ook EURA-onderhandelingen worden gestart, overeenkomstig de afspraak die de lidstaten in het Coreper maakten. EU-visumversoepelingsovereenkomsten op zichzelf zullen echter misschien geen voldoende aantrekkelijke stimulans vormen voor derde landen die al gunstige bilaterale overeenkomsten hebben met belangrijke lidstaten.

**51** In de Visumcode uit 2009<sup>26</sup> werden de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa voor kort verblijf geconsolideerd. Het instrument voorziet echter niet in geschikte hulpmiddelen om het visumbeleid te benutten om de samenwerking op het gebied van overname te verbeteren<sup>27</sup>. In 2018 presenteerde de Commissie een

---

<sup>24</sup> De volledige lijst met landen die visumversoepelingsovereenkomsten hebben gesloten met de EU kan worden geraadpleegd op de [website](#) van de Commissie.

<sup>25</sup> Zie ook [EU-actieplan inzake terugkeer](#), COM(2015) 453 definitief, blz. 14.

<sup>26</sup> Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode).

<sup>27</sup> Effectbeoordeling, SWD(2018) 77 definitief, blz. 23.



voorstel voor een herziening dat in juni 2019 werd goedgekeurd<sup>28</sup>. De herziene Visumcode verschaft de EU een mechanisme en hulpmiddelen om derde landen aan te moedigen samen te werken op het gebied van overname (de mogelijkheid om niet alleen positieve prikkels, maar ook restrictieve visummaatregelen toe te passen).

#### Ontwikkelingshulp — enige vorderingen

**52** De EU heeft via allerlei instrumenten ontwikkelingshulp verstrekt. Deze instrumenten zijn met name bedoeld om de sociaaleconomische ontwikkeling te bevorderen en de bijstand — of de bedragen die aan individuele derde landen worden toegekend — wordt over het algemeen niet gekoppeld aan de samenwerking met een derde land op het gebied van migratiebeheer in het algemeen of overname in het bijzonder.

**53** Op het hoogtepunt van de migratiecrisis hebben Europese en Afrikaanse staatshoofden en regeringsleiders tijdens de top in Valletta in november 2015 het EU-noodtrustfonds voor Afrika (EUTF)<sup>29</sup> opgericht om middelen te mobiliseren teneinde de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken en samenwerking op het gebied van migratiebeheer te bevorderen. In oktober 2020 was een bedrag van 5 miljard EUR aan dit trustfonds toegewezen. Het EUTF heeft een aantoonbaar gunstig effect gehad op de besprekingen over samenwerking op het gebied van overname.

**54** Voor de periode 2021-2027 heeft de Commissie voorgesteld de opzet van de EU-instrumenten voor ontwikkelingshulp te herzien. Het nieuwe instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)<sup>30</sup>, met een begroting van 79,5 miljard EUR, zal praktisch de hele wereld bestrijken (zie *figuur 9*).

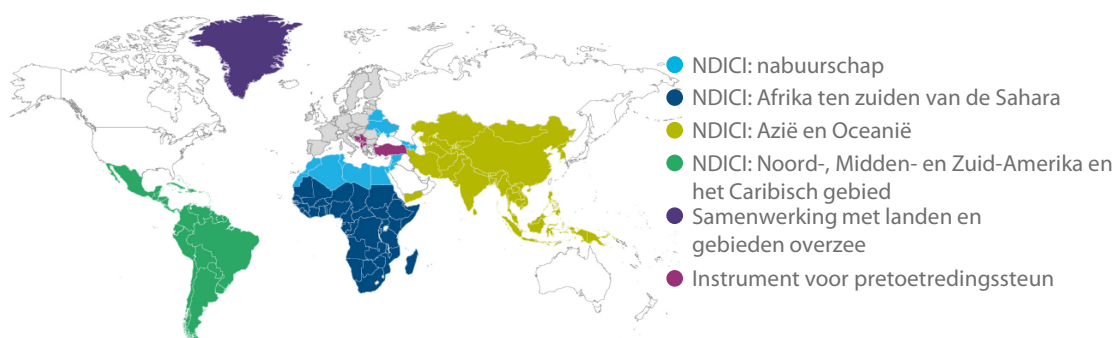
---

<sup>28</sup> Verordening (EU) 2019/1155 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode).

<sup>29</sup> In 2018 voerden we een controle uit op het trustfonds en publiceerden we Speciaal verslag nr. 32/2018 “Noodtrustfonds van de Europese Unie voor Afrika: flexibel, maar een gebrek aan gerichtheid”.

<sup>30</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, COM(2018) 460 final, 14 juni 2018.

**Figuur 9 — Externe EU-instrumenten MFK 2021-2027**



*Bron:* ERK, op basis van het informatieblad van de Commissie “The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument”, juni 2020, ISBN 978-92-76-19025-7 doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

**55** Specifiek voor de landen in het nabuurschap heeft de Commissie voorgesteld 10 % van de verwante middelen te bestemmen voor het belonen van vorderingen op het gebied van democratie, mensenrechten, samenwerking op het gebied van migratie, economische governance en hervormingen. Deze op stimulansen gebaseerde 10 %-aanpak is ook toegepast in het kader van het voorgaande Europees nabuurschapsinstrument om vorderingen op het gebied van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat te erkennen. “Samenwerking op het gebied van migratie” en “economische governance” zijn nieuwe indicatoren. De Commissie was niet voornemens een dergelijke op stimulansen gebaseerde aanpak voor andere regio’s toe te passen.

**56** Voorts heeft de Commissie in het kader van het NDICI een horizontaal uitgavenstreefcijfer van 10 % voorgesteld om “de Unie in staat [te] stellen om te reageren op de uitdagingen, behoeften en kansen die verband houden met migratie”<sup>31</sup>.

**57** De Raad en het Europees Parlement onderhandelen sinds oktober 2019 over het NDICI. Een van de meest controversiële kwesties in de onderhandelingen is de vraag of migratie moet worden opgenomen in de voorwaarden<sup>32</sup>. De Raad en het Parlement

<sup>31</sup> COM(2018) 460 definitief, overweging 30.

<sup>32</sup> NDICI legislative train schedule op 20 september 2020.

bereikten overeenstemming na afloop van onze controle en stelden de NDICI-verordening in juni 2021 vast<sup>33</sup>.

#### Handel — nog geen vorderingen

**58** EU-handelsovereenkomsten (EU-associatieovereenkomsten en partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten) bevatten sinds de jaren 90 bepalingen inzake overname (zie paragraaf **05**). Zoals werd opgemerkt in een studie van het Europees Parlement<sup>34</sup>, zijn de bepalingen echter niet onmiddellijk toepasbaar (hetgeen inhoudt dat ze niet in werking kunnen treden zonder uitvoeringsovereenkomsten). De overeenkomsten voorzien niet in een werkend mechanisme om samenwerking te belonen of sancties op te leggen aan derde landen als ze onvoldoende medewerking verlenen bij overnames.

**59** Met de economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Japan<sup>35</sup> werd de versoepeling van het verkeer van natuurlijke personen voor zakelijke doeleinden gekoppeld aan een toezegging om medewerking te verlenen op het gebied van terugkeer en overname. Met uitzondering van één partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst waarover momenteel wordt onderhandeld, zijn soortgelijke bepalingen niet opgenomen in andere overeenkomsten.

**60** In 1971 heeft de Europese Gemeenschap voor het eerst een stelsel van algemene tariefpreferenties ingevoerd om ontwikkelingslanden tegemoet te komen. Zes van de tien landen waarop deze controle betrekking heeft, profiteerden van dit stelsel. De

---

<sup>33</sup> [Verordening \(EU\) nr. 2021/947](#) van het Europees Parlement en de Raad van 9 juni 2021 tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld.

<sup>34</sup> Studie van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement “[European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC](#)”, PE 642.840 — juni 2020, blz. 166 en 167.

<sup>35</sup> [EU-Japan Economic Partnership Agreement](#) (in werking getreden op 1 februari 2019), bijlage 8-C, artikel 7.

effecten ervan op de werkgelegenheid zijn aanzienlijk. Zo hebben naar schatting zo'n 5 miljoen personen in Bangladesh dankzij dit stelsel werk<sup>36</sup>.

**61** Alle begunstigde landen moeten de beginselen van vijftien kernverdragen inzake mensenrechten en arbeidsrechten eerbiedigen. Om van nog meer voordelen te kunnen profiteren, moeten de in aanmerking komende landen twaalf verdragen op het gebied van milieu en beginselen van governance eerbiedigen<sup>37</sup>. Er zijn geen voorwaarden die verband houden met samenwerking op het gebied van migratiebeheer of overname.

**62** De huidige verordening betreffende een EU-stelsel van algemene tariefpreferenties blijft tot eind 2023 van kracht. Ten tijde van de controle had de Commissie niet geëvalueerd of — en hoe — samenwerking op het gebied van migratie en overname kan worden geïntegreerd in de volgende verordening (bijv. naleving van de regels van de Wereldhandelsorganisatie; potentiële kosten versus baten).

#### Legale migratie — arbeid en onderwijs — synergieën met lidstaten nodig

**63** Derde landen zien een intensievere samenwerking op het gebied van legale migratie als een belangrijk onderdeel van (en stimulans voor) samenwerking met de EU op het gebied van migratiebeheer. Het recht van bepaalde categorieën werknemers om de EU te betreden en er te verblijven is in verschillende EU-richtlijnen geharmoniseerd. De lidstaten hebben echter nog steeds belangrijke bevoegdheden (bijv. om te bepalen hoeveel arbeidsmigranten zij toelaten) en hun actieve betrokkenheid is vereist om dit beleid uit te voeren.

**64** In overeenstemming met het partnerschapskader<sup>38</sup> heeft de Commissie in september 2017 het idee van proefprojecten op het gebied van legale migratie

---

<sup>36</sup> Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences, Europese Commissie, februari 2020.

<sup>37</sup> Zie Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 732/2008 van de Raad, bijlage VIII.

<sup>38</sup> Mededeling van de Commissie over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda, COM(2016) 385 final.

gelanceerd<sup>39</sup>. Tot nu toe zijn vier proefprojecten ondersteund via de faciliteit voor het mobiliteitspartnerschap<sup>40</sup>, één via het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)<sup>41</sup> en één via het EUTF<sup>42</sup>. De projecten hebben bijgedragen aan het verkennen van nieuwe benaderingen. Het is de Commissie echter nog niet gelukt projecten op te schalen zodat ze kunnen worden gebruikt als doeltreffende stimulans voor derde landen.

**65** Tegelijkertijd hebben de lidstaten aanzienlijke aantallen verblijfsvergunningen afgegeven aan onderdanen van derde landen, onder meer voor arbeidsmigratie (zie *figuur 10*). De EU heeft de geslaagde bilaterale samenwerkingsregelingen echter niet weten te benutten om een gunstig verloop van de overnameonderhandelingen te bevorderen (zie paragraaf **44**).

---

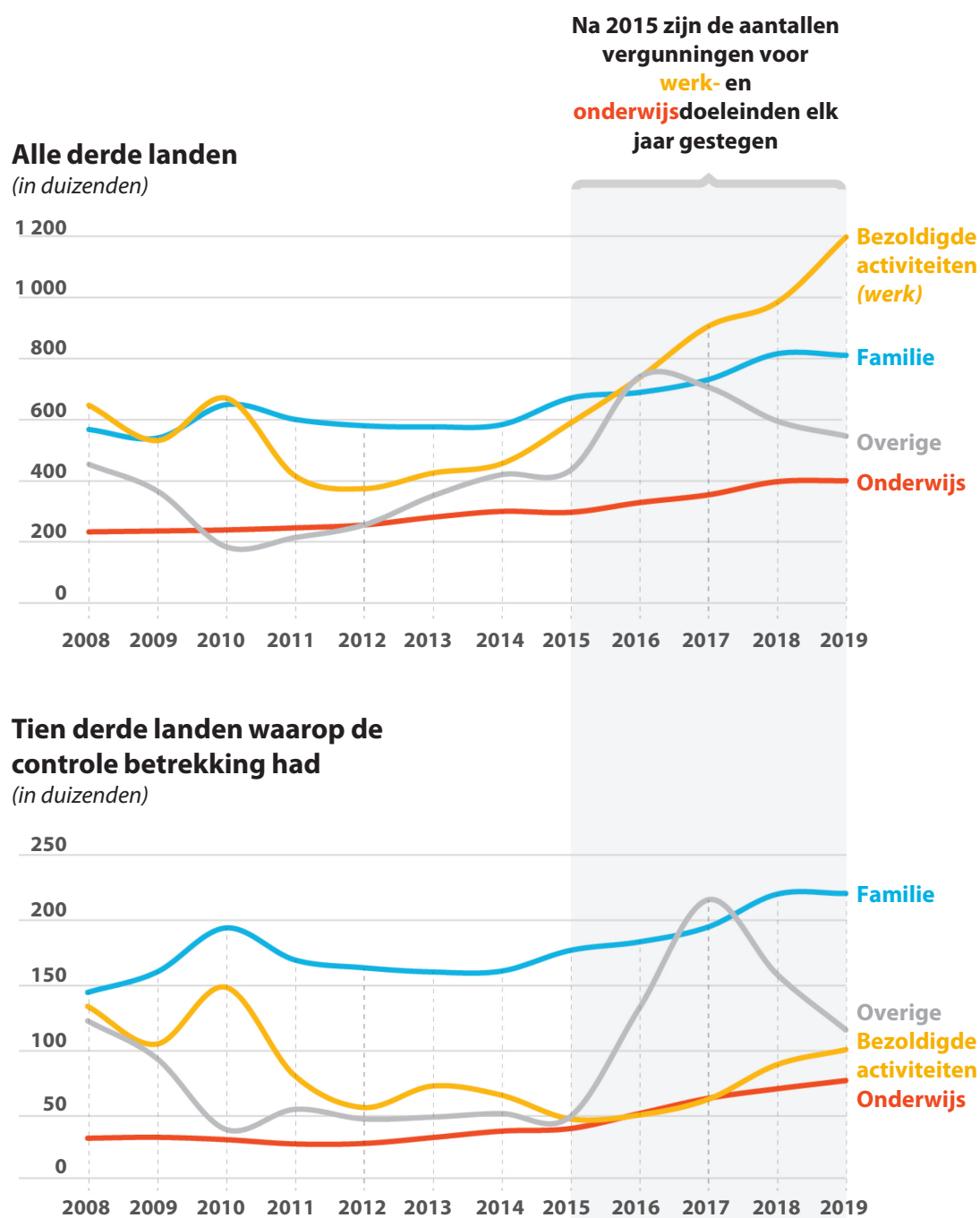
<sup>39</sup> Mededeling over de uitvoering van de Europese migratieagenda, COM(2017) 558 final.

<sup>40</sup> Projectbeschrijvingen kunnen worden geraadpleegd op [mobilitypartnershipfacility.eu](https://mobilitypartnershipfacility.eu).

<sup>41</sup> “Match”-project.

<sup>42</sup> Project “Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa”.

**Figuur 10 — Eerste verblijfsvergunning, ingedeeld naar reden**



*NB:* “Anders” omvat niet-asielgerelateerde discretionaire toestemmingen, gepensioneerde renteniers, diplomaten, enz.

*Bron:* ERK, op basis van gegevens van Eurostat voor EU-27 (dataset migr\_resfirst).

**66** Deelname aan studentenuitwisselingen is een interessante stimulans voor derde landen. In totaal kwamen in 2019 bijna 4 000 studenten uit de tien landen waarop deze controle betrekking heeft naar de EU in het kader van de populaire Erasmus+ programma's die door de Commissie worden beheerd. Dit aantal vertegenwoordigt echter slechts 5,3 % van alle eerste verblijfsvergunningen die dat jaar door de lidstaten werden afgegeven voor onderwijsdoeleinden voor diezelfde tien landen.

#### Gebruik van negatieve prikkels — gemengde standpunten van de lidstaten

**67** De EU is terughoudend geweest in het gebruik van negatieve prikkels om een gunstig verloop van overnameonderhandelingen te bevorderen, zelfs in onderhandelingen met landen die uitgebreide politieke, economische en/of militaire steun ontvangen, maar toch weigeren mee te werken aan overnames van irreguliere migranten. Men is bang dat negatieve prikkels het partnerschap met derde landen zullen schaden en uiteindelijk contraproductief zullen zijn. Het zou voorts de (schrijnende) sociaaleconomische situatie in derde landen kunnen verslechteren of tot gevolg kunnen hebben dat derde landen die als doorreisland fungeren minder bereid zijn hun medewerking te verlenen op het gebied van migratiebeheer, waardoor de irreguliere migratie naar de EU toeneemt. De mogelijkheid om restrictieve visumaatregelen toe te passen heeft echter resultaten opgeleverd in de onderhandelingen voor een overnameregeling met een van de landen waarop deze controle betrekking heeft.

**68** De nationale vertegenwoordigers waarmee we spraken, bevestigden de gemengde standpunten van hun lidstaten met betrekking tot het gebruik van negatieve prikkels in onderhandelingen. Sommigen waren van mening dat dit noodzakelijk is, maar anderen dachten dat de langetermijnbetrekkingen erdoor geschaad zouden kunnen worden en vonden dat de nadruk moest worden gelegd op het versterken van de algehele onderlinge betrekkingen door middel van meer politieke betrokkenheid en intensievere samenwerking op alle terreinen.

#### Meer coördinatie om synergieën en een hefboomeffect tot stand te brengen

**69** In juni 2016 heeft de Commissie een taakgroep opgericht om de uitvoering van het partnerschapskader te ondersteunen. De taakgroep heeft als forum gefungeerd voor coördinatie en besprekingen tussen hooggeplaatst personeel van de Commissie en de EDEO dat verantwoordelijk is voor zowel migratie als buitenlandse betrekkingen in algemenere zin. Tijdens de wekelijkse bijeenkomsten bespraken deelnemers de

belangrijkste ontwikkelingen (met name met betrekking tot de migratieagenda) voor belangrijke landen. In december 2019 heeft de Commissie een permanente projectgroep van commissarissen voor migratie opgericht om de coördinatie op politiek niveau te verbeteren. Een van de doelstellingen van de groep is om de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis te intensiveren en een robuuster stelsel voor overname en terugkeer te ontwikkelen<sup>43</sup>.

**70** In de Raad heeft het Coreper in 2017 een informeel mechanisme opgezet om visa als hefboom te gebruiken<sup>44</sup>. Dit mechanisme voorziet in een instrumentarium met diverse visumgerelateerde maatregelen die kunnen worden getroffen als een derde land niet voldoende meewerkt aan overnames. Volgens de belanghebbenden waarmee we spraken, verbeterde de medewerking van meerdere derde landen al wanneer alleen maar werd aangegeven dat dit mechanisme zou kunnen worden toegepast. In 2019 werd dit mechanisme geformaliseerd in de herziene Visumcode (zie paragraaf **51**).

**71** Naar aanleiding van deze positieve ervaring met het mechanisme om visa als hefboom te gebruiken, heeft het Coreper een “alomvattend hefboommechanisme” ontwikkeld<sup>45</sup>. Dit is een informeel algemeen samenwerkingsmechanisme voor het activeren van divers beleid (dat binnen de mandaten van de EU en/of de lidstaten valt) om de samenwerking met derde landen op het gebied van terugkeer en overnames te verbeteren. Ten tijde van deze controle was dit mechanisme nog niet gebruikt.

---

<sup>43</sup> Groep van de Commissie inzake “Promoting our European Way of Life — Principles and key workstreams”, 6 december 2019 (niet openbaar beschikbaar).

<sup>44</sup> “Link between return/readmission and visa policies”, 9097/1/17 REV 1, Brussel, 19 mei 2017 (niet openbaar beschikbaar).

<sup>45</sup> “Proposal for a coordination mechanism to activate different policies to improve the cooperation of third countries on the return/readmission of their nationals”, 8954/1/20 REV 1, Brussel, 25 juni 2020 (niet openbaar beschikbaar).



**72** In september 2020 heeft de Commissie haar nieuwe migratie- en asielpact gepresenteerd<sup>46</sup>. In artikel 7 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende asiel- en migratiebeheer<sup>47</sup> stelt de Commissie een mechanisme voor waarmee het informele alomvattende hefboommechanisme van het Coreper wordt ontwikkeld.

### **De EU-acties om overname te bevorderen waren relevant, maar hadden gemengde resultaten en de impact kon niet worden beoordeeld**

**73** In dit onderdeel onderzoeken we of de Commissie:

- a) de praktische samenwerking met derde landen op het gebied van overname in samenwerking met Frontex en de lidstaten heeft verbeterd;
- b) derde landen toereikende ondersteuning voor capaciteitsopbouw en re-integratie heeft geboden om overname te bevorderen, en
- c) in samenwerking met Frontex toezicht heeft gehouden op de mate waarin derde landen hun overnameverplichtingen nakwamen.

### **Initiatieven om de praktische samenwerking op het gebied van overname te verbeteren hebben tot gemengde resultaten geleid**

**74** In de meeste gevallen tekenen derde landen geen formeel bezwaar aan tegen overname van hun onderdanen. Zij kunnen het overnameproces en de daadwerkelijke terugkeer echter op verschillende manieren saboteren, met name voor irreguliere migranten zonder geldige reisdocumenten (zie [figuur 11](#)). Daarnaast bemoeilijkt een aantal belemmeringen het terugkeerproces in de lidstaten (zie Speciaal verslag nr. 24/2019 en [bijlage I](#)).

---

<sup>46</sup> COM(2020) 609 definitief.

<sup>47</sup> COM(2020) 610 final.

**Figuur 11 — Betrokkenheid van derde landen bij het overnameproces en potentiële uitdagingen**



Bron: ERK.

**75** De EU en de lidstaten hebben geprobeerd de uitdagingen van samenwerking op het gebied van overname het hoofd te bieden door onder meer:

- overnameovereenkomsten en -regelingen te sluiten (ook al was de uitvoering ervan in de praktijk niet altijd bevredigend);
- netwerken op te zetten waarbinnen nationale middelen werden samengevoegd, en
- de ondersteuning door Frontex te intensiveren.

## Overnameovereenkomsten en -regelingen

**76** We hebben de overeenkomsten met de landen waarop deze controle betrekking heeft, evenals de verslagen van de JRC's/JWG's, geëvalueerd om te bepalen hoe doeltreffend deze de samenwerking op het gebied van overname hebben verbeterd. Wij constateerden dat in de EURA's/regelingen aandacht werd besteed aan de meeste voorkomende belemmeringen voor een soepele overname. Opvallende uitzonderingen waren:

- a) de aanvaarding van EU-reisdocumenten voor terugkeer, een aspect dat slechts in een van de vier geëvalueerde overeenkomsten werd opgenomen (zie ook paragraaf 32);
- b) visumplicht voor begeleiders — in één overeenkomst werden deze visa verplicht gesteld, maar in de andere drie werd niets gespecificeerd. De visumplicht had in twee van de drie landen een negatief effect op het overnameproces;
- c) in twee regelingen zijn kwantitatieve beperkingen van het maximale aantal terugkeerders per vlucht en/of per maand opgenomen (dit heeft in de praktijk geen overnames belemmerd); in de andere werd niet gespecificeerd of beperkingen konden worden toegepast.

**77** Het feit dat een specifieke verplichting tot stand is gebracht door middel van EURA-bepalingen houdt niet per definitie in dat deze in de praktijk wordt nagekomen en dat de samenwerking soepel zal verlopen. Derde landen voerden in sommige gevallen bijkomende lagen van vereisten, verificaties of vergunningen in die de praktische samenwerking bemoeilijkten.

**78** Er werden regelmatig, een of twee keer per jaar, JRC/JWG-bijeenkomsten georganiseerd om de uitvoering van EURA's/regelingen te beoordelen en de laatste beleidsontwikkelingen en samenwerking op andere terreinen van migratiebeheer te bespreken. Uit de terugkerende aard van een aantal van de tijdens de JRC's/JWG's besproken kwesties bleek echter dat hun doeltreffendheid beperkt was.

**79** Voor landen zonder overnameovereenkomst of -regeling met de EU bestaat er niets wat vergelijkbaar is met de JRC's/JWG's om praktische samenwerking op het gebied van overname te bespreken. De dialogen over migratie en mobiliteit die plaatsvinden in andere gremia worden over het algemeen op een hoger niveau

georganiseerd, het bereik ervan is breder en ze zijn niet gericht op specifieke obstakels die samenwerking op het gebied van overname in de weg staan.

### **Netwerken van het geïntegreerde terugkeerbeheersysteem**

**80** Om de praktische samenwerking op het gebied van overnames te verbeteren, heeft de Commissie het AMIF ingezet om de ontwikkeling te bevorderen van een “geïntegreerd terugkeerbeheersysteem”. Het systeem omvat drie EU-netwerken waaraan lidstaten vrijwillig kunnen deelnemen en waarvoor de Commissie en Frontex een coördinerende rol vervullen:

- a) het netwerk Europese geïntegreerde aanpak inzake terugkeer naar derde landen (Eurint);
- b) het netwerk van verbindingsfunctionarissen voor terugkeer (Eurlo);
- c) het Europees netwerk voor re-integratie (ERIN), sinds 2018 het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie (ERRIN), met een ruimere reikwijdte.

**81** Naar aanleiding van de uitbreidingen van zijn mandaat (zie paragraaf 84) is Frontex steeds meer activiteiten van deze netwerken gaan overnemen. De overdracht van Eurint aan Frontex werd in december 2019 afgerond, die van Eurlo ging in december 2019 van start (met als doel een geleidelijke overdracht die uiterlijk in september 2021 wordt voltooid) en die van ERRIN (inzake re-integratieactiviteiten) zal volgens de planning uiterlijk in juni 2022 worden afgerond.

**82** Op het moment van de controle was de overdracht van Eurint voltooid en verliep de Eurlo-overdracht volgens planning. Er werd voor 2019 en 2020 echter geen aanvullend personeel toegewezen aan het Europees terugkeercentrum van Frontex. Dit houdt verband met het feit dat de Commissie de personeelsformatie van Frontex in 2018 aanzienlijk heeft gewijzigd<sup>48</sup>, zonder Frontex hier eerst over te raadplegen. In maart 2019 verzocht Frontex (zonder succes) de Eurlo-overdracht uit te stellen wegens tekorten aan personele en financiële middelen. Om diezelfde reden is de afronding van de ERRIN-overdracht twee jaar uitgesteld.

---

<sup>48</sup> Zie COM(2018) 631 final, financieel memorandum, punt 3.2.3.1, eerste tabel, vergeleken met COM(2015) 671 final, financieel memorandum, punt 3.2.3.1, tijdelijke functionarissen (AD-rangen).

**83** Het is gelukt om met de EU-netwerken nationale middelen te bundelen en ze worden door de deelnemende landen over het algemeen gewaardeerd om de resultaten die ze hebben opgeleverd:

- a) **Eurint** heeft zijn toegevoegde waarde als kennis- en informatie-uitwisselingsplatform voor veldwerkers bewezen — een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een meer geïntegreerde en gecoördineerde aanpak die daadwerkelijke terugkeer mogelijk maakt<sup>49</sup>.
- b) Ook al is de invloed van de **Eurlo's** op de daadwerkelijke terugkeer van irreguliere migranten beperkt geweest, toch waren de belanghebbenden van mening dat het Eurlo-programma een duidelijke toegevoegde waarde had en doeltreffender en doelmatiger was dan de nationale terugkeeractiviteiten. De constante fysieke aanwezigheid ter plekke van de Eurlo's heeft het mogelijk gemaakt relaties aan te knopen met de autoriteiten van derde landen, waardoor de samenwerking werd verbeterd. Belanghebbenden wezen ook op bijkomende, onverwachte resultaten: de Eurlo's leverden een bijdrage aan strategische initiatieven zoals onderhandelingen met lokale autoriteiten over overnameovereenkomsten en verbeterden de reputatie en zichtbaarheid van Frontex in de landen van herkomst<sup>50</sup>.
- c) De activiteiten — en toegevoegde waarde — van **ERRIN** houden met name verband met de gezamenlijke aanbesteding van contracten voor bijstand bij re-integratie met dienstverleners in derde landen en het beheren en monitoren ervan (de parameters voor de bijstand bij re-integratie en ontvankelijkheidscriteria werden door de individuele lidstaten vastgesteld). Vanaf het moment dat het netwerk ERRIN werd, worden ook nieuwe initiatieven en benaderingen van re-integratie ondersteund. ERRIN ligt grotendeels op schema wat de uitvoering van zijn activiteiten betreft en heeft zijn doelstellingen voor het verlenen van bijstand bij re-integratie overtroffen (medio 2020 bedroeg het aantal dossiers van terugkeerders bijna 22 000, terwijl de streefwaarde 20 000 bedroeg)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Evaluatie Eurint-programma, PBLQ, december 2018, blz. 2 en 3 (niet openbaar beschikbaar).

<sup>50</sup> Evaluatie Eurlo-programma, BearingPoint, november 2018, blz. 6 en 7 (niet openbaar beschikbaar).

<sup>51</sup> ERRIN-scorebord, juni 2020 (niet openbaar beschikbaar).

## Ondersteuning door Frontex

**84** Sinds 2015 is het mandaat van Frontex twee keer uitgebreid<sup>52</sup>. Als gevolg hiervan biedt Frontex lidstaten steeds vaker bijstand voor activiteiten voorafgaand aan terugkeer en terugkeeroperaties naar derde landen. Bij activiteiten voorafgaand aan terugkeer verschaft Frontex de lidstaten operationele ondersteuning (bijv. door terugkeerspecialisten in te zetten), evenals hulpmiddelen om de samenwerking met derde landen te verbeteren (beste praktijken, consulaire workshops, identificatie via videoconferentie en identificatiemissies).

**85 Terugkeerspecialisten** bieden lidstaten op maat gemaakte ondersteuning bij hun aan terugkeer verwante activiteiten, bijvoorbeeld door de terugkeerprocedures en consulaire samenwerking met derde landen te verbeteren en IT- en andersoortige ondersteuning te bieden. De eerste detacheringen vonden plaats in 2016, toen zeven ambtenaren werden uitgezonden naar Griekenland. Sindsdien is het aantal activiteiten steeds verder toegenomen en in 2019 heeft Frontex in totaal vijftien terugkeerspecialisten naar vijf lidstaten gedetacheerd. Gezien de aard van de werkzaamheden van de terugkeerspecialisten zijn er geen gemeenschappelijke indicatoren voor hun doeltreffendheid/doelmatigheid geformuleerd. In de verslagen van Frontex<sup>53</sup> worden echter de concrete verworvenheden van de specialisten vermeld, waaruit hun toegevoegde waarde blijkt.

**86** Frontex heeft met twee van de tien landen waarop deze controle betrekking heeft documenten met **beste praktijken** opgesteld. Een van die documenten heeft een cruciale rol gespeeld bij het bevorderen van gezamenlijke terugkeeroperaties en het andere heeft als basis gediend voor het organiseren van een consulaire workshop en diverse identificatiemissies.

**87** De Commissie en/of Frontex hebben **workshops voor de desbetreffende consulaire kantoren** in Europa georganiseerd in een poging om de manier waarop recentelijk overeengekomen regelingen worden toegepast te harmoniseren. Deze workshops namen onder meer de vorm aan van een gedachtewisseling over praktische

---

<sup>52</sup> Verordening (EU) 2016/1624 en Verordening (EU) 2019/1896; met de tweede verordening werd de rol van Frontex bij terugkeeroperaties, zowel voor als na de terugkeer, uitgebreid.

<sup>53</sup> Jaarlijks evaluatieverslag van Frontex inzake de flexibele operationele activiteiten op het gebied van terugkeer (niet openbaar beschikbaar).

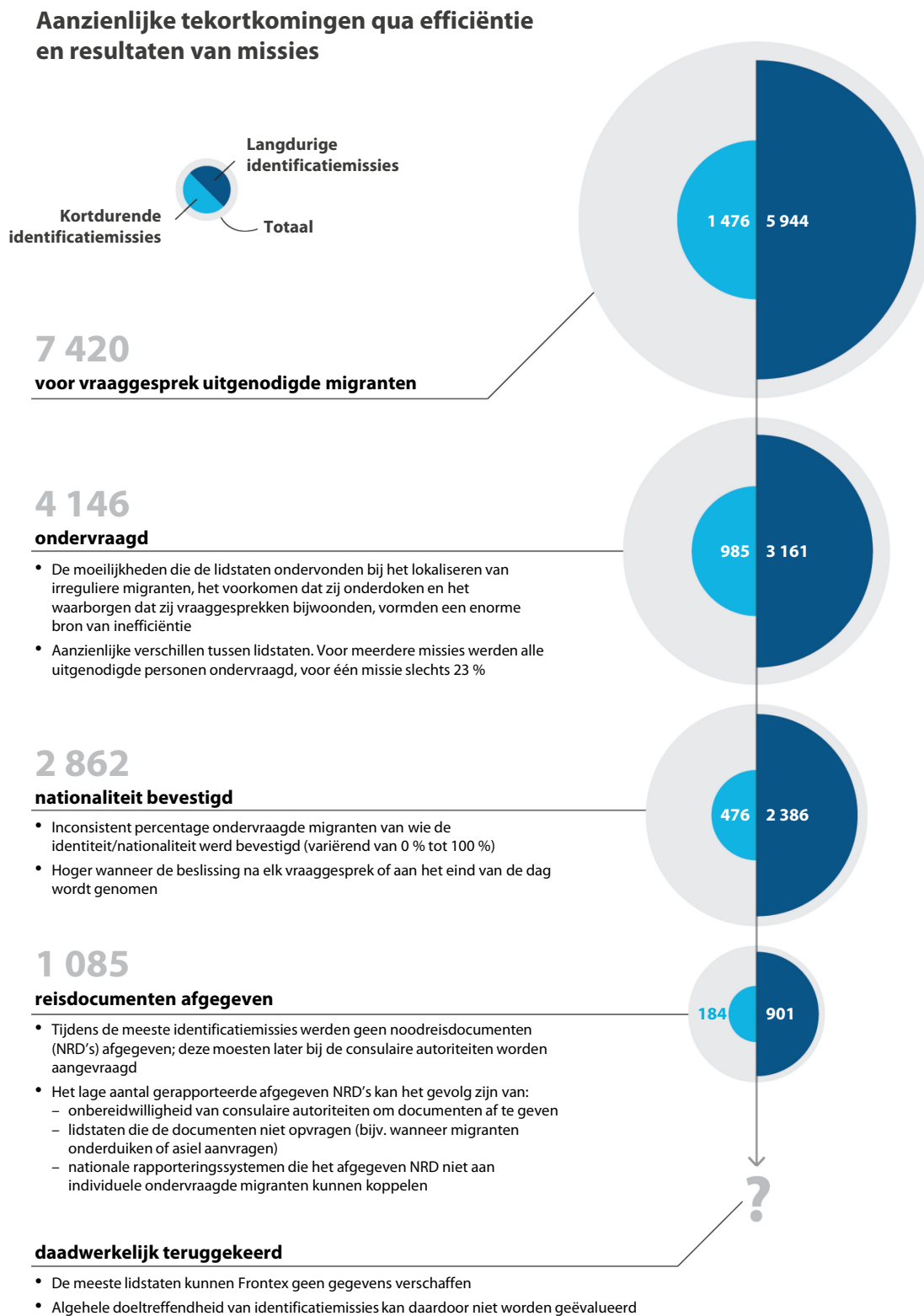
zaken, zoals de tijdige afgifte van reisdocumenten en procedures voor het organiseren van chartervluchten. De resultaten waren echter gemengd, aangezien de lidstaten tijdens daaropvolgende JWG-vergaderingen bepaalde verbeteringen noemden, maar ook hardnekkige problemen aankaartten.

**88** Frontex is in 2018 een proefproject gestart voor een systeem voor **videoconferenties** met het oog op het proces van **identificatie**. Het proefproject werd uitgevoerd in samenwerking met het Eurlo-programma, waarmee de apparatuur voor de videoconferenties werd aangeschaft, en de IOM. Het systeem om de identificatie van migranten te vergemakkelijken werd in 2019 in gebruik genomen. Drie kwart van de geïdentificeerde personen vroeg vervolgens echter internationale bescherming aan en kon dus niet worden teruggestuurd.

**89** Lidstaten hebben het concept “**identificatiemissies**” ontwikkeld om problemen in de consulaire samenwerking met derde landen op te lossen (bijv. wanneer een consulaat niet wil meewerken aan identificatie, hiertoe niet bevoegd is of niet fysiek aanwezig is in een lidstaat). Frontex ondersteunt de lidstaten bij identificatiemissies sinds eind 2016, toen het agentschap deze activiteit overnam van Eurint. De Frontex-ondersteuning wordt op verzoek van de lidstaten aangeboden en de exacte vorm ervan wordt voor elke situatie afzonderlijk bepaald.

**90** Medio 2020 had Frontex 25 korte missies ondersteund (in het algemeen nemen identificatie-activiteiten in een of meer lidstaten een à twee weken in beslag) en vijf langdurige missies (detacheringen op één locatie, mogelijk voor meerdere jaren). De resultaten van de missies worden getoond in *figuur 12*.

## Figuur 12 — Door Frontex ondersteunde identificatiemissies (oktober 2016 — mei 2020)



Bron: ERK, op basis van gegevens van Frontex.



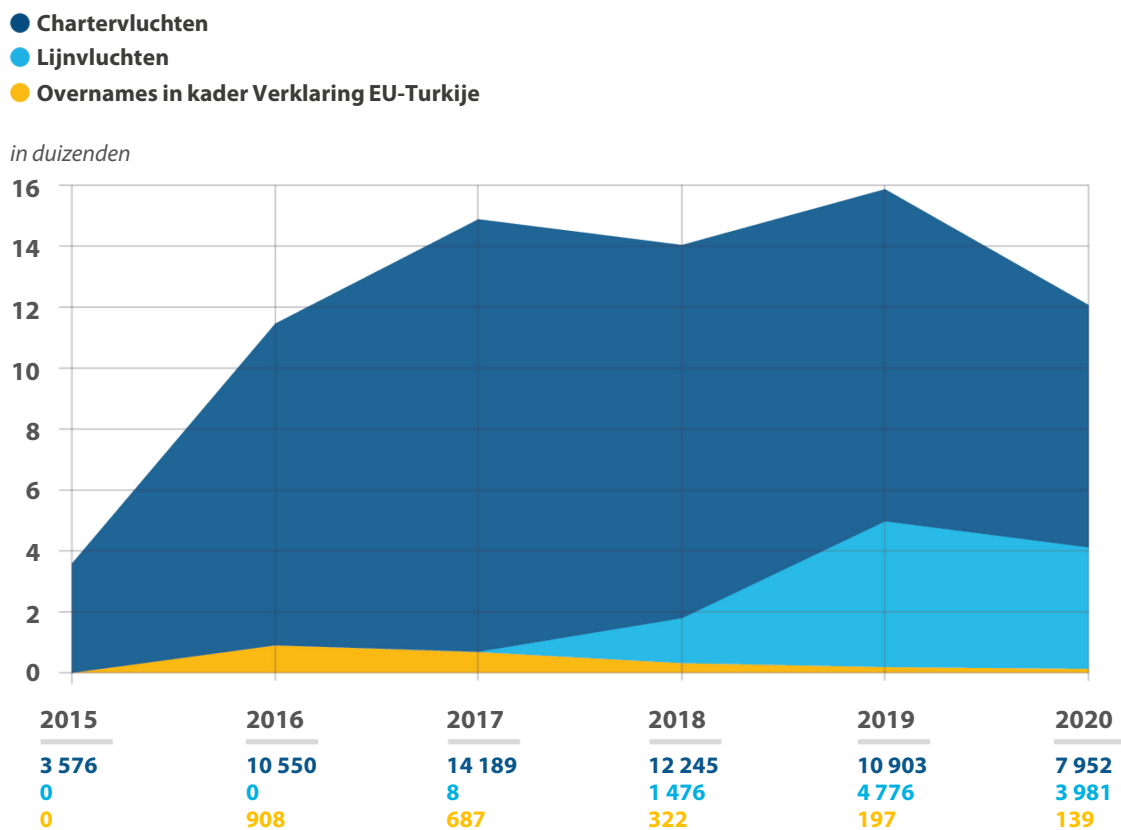
**91** Bij **terugkeeroperaties** biedt Frontex financiële en operationele ondersteuning (bijv. door vluchten te regelen en begeleiders en waarnemers in te zetten). Frontex ondersteunt vanouds met name chartervluchten. Volgens de inschatting van het agentschap is het momenteel bij de meeste van deze vluchten betrokken. Een charter kan echter alleen worden gebruikt als het land van terugkeer hiermee instemt. Twee van de tien landen die deel uitmaken van deze controle weigeren Frontex-charters. Diverse van de georganiseerde charters hadden slechts enkele terugkeerders aan boord<sup>54</sup>.

**92** In het vernieuwde actieplan inzake terugkeer uit maart 2017 verzocht de Commissie Frontex “een mechanisme in te voeren om de lidstaten financiële bijstand te verlenen wanneer zij voor vrijwillige en gedwongen terugkeer gebruikmaken van commerciële vluchten”. Naar aanleiding hiervan is Frontex de nodige overeenkomsten aangegaan met luchtvaartmaatschappijen en heeft het interne systemen geïmplementeerd. In december 2017 organiseerde het agentschap zijn eerste commerciële vlucht. Vanaf dat moment zijn de aantallen snel gestegen (zie [figuur 13](#)). Daarnaast verleent Frontex sinds 2019 bijstand bij vrijwillig vertrek en sinds 2020 bij vrijwillige terugkeer. Het aantal ondersteunde gevallen is snel gestegen, van 155 gevallen van vrijwillig vertrek in 2019 naar 1 532 vrijwillig teruggekeerde onderdanen van derde landen (zowel vrijwillig vertrek als terugkeer) in 2020. Dit compenseerde deels de afname van het aantal andere terugkeeroperaties in 2020 als gevolg van de COVID-19-beperkingen.

---

<sup>54</sup> Zie voor meer informatie over de ondersteuning en uitdagingen met betrekking tot de kostenefficiëntie van charterdiensten Speciaal verslag nr. 24/2019 van de ERK “[Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten](#)”.

**Figuur 13 — Aantal met Frontex teruggekeerde onderdanen van derde landen**



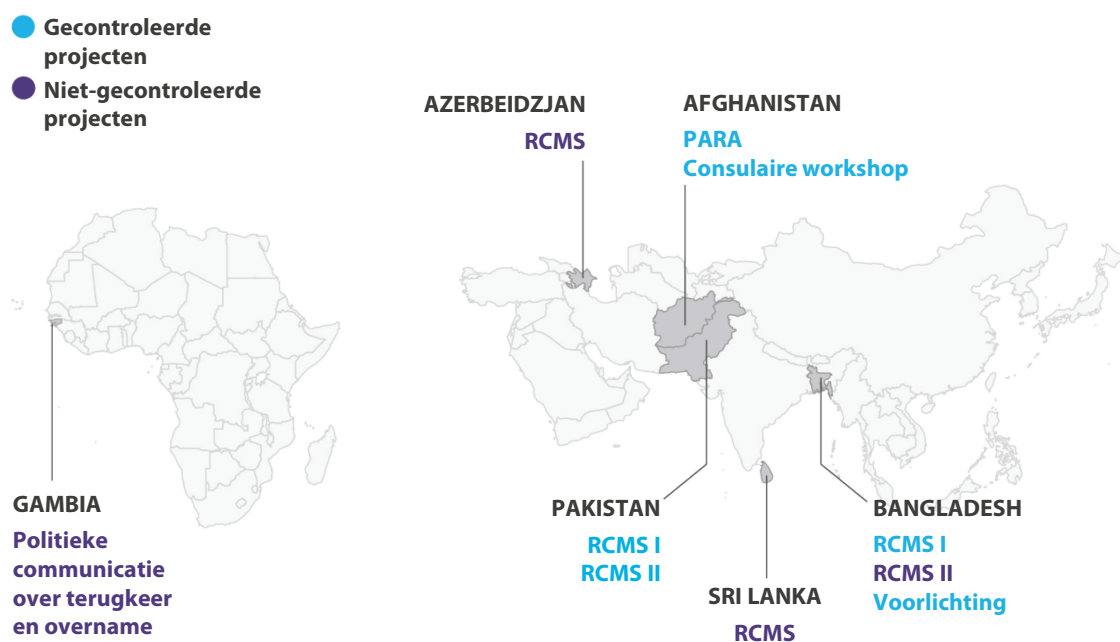
Bron: ERK, op basis van gegevens van Frontex.

## Steun voor capaciteitsopbouw en re-integratieprojecten waren relevant en leverden grotendeels de beoogde resultaten op

### Steun voor capaciteitsopbouw

**93** In 2016 stelde de Commissie de faciliteit voor capaciteitsopbouw inzake overname in (RCBF/EURCAP). Hiermee wordt beoogd het vermogen van partnerlanden om terugkeeroperaties in goede banen te leiden en met de EU samen te werken op het gebied van overname te vergroten, en irreguliere migratie te voorkomen. De faciliteit heeft een begroting van 38,5 miljoen EUR (gefinancierd in het kader van het AMIF) en wordt door de IOM uitgevoerd. **Figuur 14** bevat een overzicht van de ondersteuningsacties van de RCBF. **bijlage III** geeft onze beoordeling weer van zes acties die zijn uitgevoerd in de landen waarop de controle betrekking heeft. We constateerden dat de acties relevant waren en in het algemeen de verwachte resultaten hebben opgeleverd. De behaalde resultaten waren deels bevredigend.

**Figuur 14 — Ondersteuningsacties van RCBF/EURCAP, 2016-2023**



Bron: ERK, op basis van een origineel document van de IOM.

**94** We hebben drie van de RCBF-acties voor de ontwikkeling en exploitatie van het elektronische casemanagementsysteem voor overname (Readmission Case Management System, RCMS) onderzocht. Met het RCMS wordt beoogd overnameprocessen en -procedures te automatiseren, belanghebbenden (in derde landen en in de lidstaten) te integreren, de totale tijd die nodig is om dossiers af te handelen te verkorten en actuele statistieken en informatie te verschaffen. Als zodanig heeft het RCMS het potentieel om de samenwerking met derde landen op het gebied van overname structureel te verbeteren.

**95** Sinds november 2020 is het RCMS in Bangladesh met succes ontwikkeld en uitgerold, en lidstaten gebruiken het systeem inmiddels om overnameverzoeken in te dienen. Het RCMS voor Pakistan is met succes ontworpen, ontwikkeld en uitgerold in vier lidstaten die aan het proefproject deelnemen (sinds april 2018). De nationale vertegenwoordigers waarmee we spraken, wezen op gemengde resultaten in de proeffase. Ze waardeerden het RCMS als instrument, maar waren van mening dat het moet worden bevorderd en uitgebreid. De autoriteiten waren meer geneigd te antwoorden op overnameverzoeken en deden dat sneller. Er restten echter nog veel uitdagingen. Uiteindelijk is het RCMS een technisch instrument waarvan het succes mede afhankelijk is van de bereidheid van de autoriteiten van derde landen om mee te werken.

**96** Aan het einde van 2018 keurde de Commissie de tweede fase van het RCMS-project voor Pakistan goed, waarin het systeem beschikbaar moet worden gesteld voor de andere lidstaten. Met deze uitbreiding waren echter grote vertragingen gemoeid. De IOM en de Pakistaanse autoriteiten ondertekenden de vereiste dienstenovereenkomst pas zo'n 18 maanden later, in juni 2020, wegens obstakels aan Pakistaanse zijde.

**97** We evalueerden nog drie acties op het gebied van capaciteitsopbouw die aansloten op de specifieke behoeften waarover tijdens de JWG's overeenstemming was bereikt. Deze acties waren nuttig om samenwerking tot stand te brengen in het kader van de recentelijk overeengekomen overnameregelingen.

### **Bijstand voor re-integratie**

**98** In overeenstemming met de terugkeerrichtlijn verdient vrijwillige terugkeer de voorkeur boven gedwongen terugkeer<sup>55</sup>. Sociaaleconomische re-integratie is ook een belangrijke stimulans voor migranten om vrijwillig terug te keren. Hierdoor wordt terugkeerders het vooruitzicht geboden in hun levensonderhoud te kunnen voorzien, zodat hun terugkeer waardig en duurzamer is. Tijdens de EURA-onderhandelingen en de daaropvolgende JRC's/JWG's hebben de landen waarop onze controle betrekking heeft regelmatig het belang onderstreept van een waardige terugkeer en de re-integratie van hun onderdanen. In *bijlage IV* is onze beoordeling te vinden van de ondersteuning voor re-integratie die is verleend in de landen waarop deze controle betrekking heeft.

**99** De Commissie financierde bijstand voor re-integratie in alle tien de landen waarop onze controle betrekking heeft. Dat deed zij via het AMIF en via ontwikkelingsfondsen van de EU:

- a) Via het AMIF cofinancierde de Commissie door de lidstaten gerealiseerde vrijwillige en gedwongen terugkeer. In totaal heeft het AMIF tussen 2015 en 2019 wereldwijd ongeveer 276 000 terugkeeroperaties gefinancierd (waarvan er 159 000 vrijwillig waren). Circa 40 % van de terugkeerders ontving bijstand voor

---

<sup>55</sup> Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, overweging 10.

re-integratie<sup>56</sup>. De Commissie formuleerde echter geen gemeenschappelijke minimumeisen of normen voor dergelijke bijstand, die grotendeels op nationaal niveau vorm kreeg.

- b) Via de ontwikkelingsfondsen van de EU werden gevallen van vrijwillige terugkeer gefinancierd, evenals bijstand voor re-integratie voor intern ontheemden, migranten in derde landen of personen die waren gestrand langs migratieroutes. De onderliggende projecten hebben sterke humanitaire, ontwikkelings- en/of migratiebeheerdimensies. In het algemeen vertegenwoordigden terugkeerders uit Europa slechts een fractie van de personen die bijstand ontvangen, omdat dit er meestal weinig zijn. Zo keerden er in 2018 meer dan 820 000 personen terug naar Afghanistan vanuit Iran en Pakistan<sup>57</sup> en bedroeg het aantal uit Europa terugkerende Afghanen daarentegen slechts 3 120.

**100** We evalueerden 14 re-integratieprojecten en constateerden dat deze goed aansloten op de behoeften van terugkeerders en derde landen. Met de projecten werd beoogd de economische, sociale en psychosociale re-integratie van terugkeerders te bevorderen door de levensomstandigheden in de ontvangende gemeenschappen te verbeteren en/of de capaciteit van de landen van herkomst om migratie in goede banen te leiden en terugkerende migranten te re-integreren, te versterken.

**101** We constateerden dat elf projecten de beoogde resultaten hebben opgeleverd (of waarschijnlijk zullen opleveren). In twee van de elf gevallen hadden vertragingen (als gevolg van de gecompliceerde veiligheidssituatie in Afghanistan) echter gevolgen voor de uitvoering van de projecten. Bij drie van de veertien projecten was er sprake van ernstiger problemen. Ten tijde van de controle liepen deze drie projecten nog en hadden de Commissie en haar uitvoerende partners naar aanleiding van de problemen een aantal mitigerende maatregelen genomen.

**102** In diverse gevallen (Afghanistan, Guinee en Nigeria) was de begroting die in eerste instantie werd toegekend aan de projecten niet hoog genoeg om te voldoen aan de vraag naar bijstand voor re-integratie. In dergelijke situaties reageerden de

---

<sup>56</sup> Verslag van de Commissie, [Jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting](#), COM(2020) 265 final, blz. 32 en 155.

<sup>57</sup> "Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report 2018", Kabul, mei 2019, blz. 4.

Commissie en het EUTF flexibel door de benodigde extra steun te verstrekken (zie [kader 4](#)).

#### Kader 4

##### EU-ondersteuning om de migratiecrisis in Libië aan te pakken

In 2019 heeft de EU een regionaal actieplan voor de Sahel en de regio rondom het Tsjaadmeer met een totale begroting van 121 miljoen EUR goedgekeurd. In het kader van het actieplan werden middelen beschikbaar gesteld om 9 000 gevallen van vrijwillige (humanitaire) terugkeer mogelijk te maken teneinde 12 400 migranten te beschermen die zijn gestrand of zich in een kwetsbare situatie bevinden, om 10 000 migranten die in de woestijn waren gestrand op te sporen en te redden en om de re-integratie van 38 050 terugkeerders te ondersteunen. Het actieplan werd ontwikkeld door de IOM op grond van een mandaat van de gezamenlijke taskforce van de Afrikaanse Unie, de EU en de Verenigde Naties, naast andere programma's van de EU en de IOM om de migratiecrisis in Libië aan te pakken.

Het vormt een aanvulling op dertien nationale actieplannen die sinds 2017 in de Sahel en de regio rondom het Tsjaadmeer worden uitgevoerd in het kader van het gezamenlijke initiatief van de EU en de IOM. Deze zijn ontoereikend gebleken in het licht van de crisis die zich later in Libië ontvouwde. Zo zou in Guinee in het kader van het nationale actieplan in eerste instantie bijstand worden verleend aan 2 000 terugkeerders, maar vroegen eind 2018 9 200 personen re-integratieondersteuning aan.

Eind 2020 besloot de EU het regionale actieplan met 18 maanden te verlengen en verhoogde zij haar totale bijdrage hieraan tot 188 miljoen EUR, met als doel betere bescherming te bieden aan duizenden kwetsbare en gestrande migranten en hun veilige en waardige vrijwillige terugkeer te versoepelen.

In het algemeen heeft het EUTF in het kader van de taskforce van de EU, de AU en de VN een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de vrijwillige terugkeer van meer dan 50 000 migranten uit Libië en aan hun re-integratie in de landen van herkomst. Het trustfonds heeft ook bijgedragen tot gemeenschapsstabilisering in Libië door 3,5 miljoen mensen toegang te geven tot betere gezondheidszorg en basisonderwijs voor 70 000 kinderen te verzorgen<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> EUTF-informatieblad 2020-Libië, korte versies\_V.17.

**103** Ten tijde van de controle liepen de re-integratieprojecten nog en was de beschikbare informatie voor ons niet toereikend om te beoordelen hoe waarschijnlijk het was dat de beoogde resultaten zullen worden behaald. In dit opzicht omvatten de projecten in Afghanistan, Bangladesh, Guinee, Irak, Marokko, Nigeria en Tunesië componenten ter verbetering van het migratiebeheer, met inbegrip van het vermogen van de nationale autoriteiten om bijstand na aankomst en voor re-integratie te verlenen. De verwezenlijking van de doelstelling “duurzame re-integratie van terugkerende migranten” zal ook afhangen van externe factoren en de middelen die beschikbaar zijn om na afloop van het project bijstand te blijven verlenen.

**104** De belanghebbenden waarmee we spraken, benadrukten het belang van een veilige en waardige terugkeer en duurzame re-integratie van de terugkeerders. Op één na omvatten alle re-integratieprojecten die we evalueerden (in voorkomend geval) een monitoringcomponent om de duurzaamheid van de re-integratie in de loop der tijd te beoordelen. Met name de IOM (die zeven van de veertien van de door ons gecontroleerde re-integratieprojecten uitvoert) heeft uitgebreide methoden ontwikkeld voor de evaluatie van de duurzaamheid van de ondersteuning voor re-integratie en heeft deze methode sinds 2017 in toenemende mate op haar re-integratieprojecten toegepast<sup>59</sup>. Hierdoor kunnen de resultaten van verschillende projecten, landen in de tijd en beter met elkaar worden vergeleken en kan beter worden bepaald welke factoren bepalend zijn voor het slagen van re-integratie.

**105** Volgens de definitie van de IOM kan re-integratie worden geacht duurzaam te zijn als de terugkeerders niveaus van economische zelfstandigheid, sociale stabiliteit binnen hun gemeenschappen en psychosociaal welzijn hebben bereikt die hen in staat stellen de factoren die (re)migratie in de hand werken het hoofd te bieden<sup>60</sup>. Uit de verslagen over re-integratie die de IOM heeft gepubliceerd in het kader van het gezamenlijke initiatief van de EU en de IOM<sup>61</sup> en de voorlopige gegevens uit andere landen blijkt — voor de personen die konden worden gelokaliseerd en erin toestemden deel te nemen aan de enquête — dat over het algemeen duurzame resultaten zijn behaald (ook al kreeg de component economische re-integratie een

---

<sup>59</sup> Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de methode [IOM Biannual Reintegration Report #2](#), november 2019, blz. 32-37.

<sup>60</sup> [IOM Biannual Reintegration Report #2](#), november 2019, blz. 30.

<sup>61</sup> Beschikbaar op [migrationjointinitiative.org](http://migrationjointinitiative.org)

relatief lagere score dan sociale en psychosociale re-integratie). Uit een tussentijdse evaluatie van twee programma's die door een andere organisatie in Afghanistan werden uitgevoerd, kwam echter naar voren dat de duurzaamheid van de bijstand te wensen overliet.

### **Met de beschikbare gegevens was uitgebreide monitoring van overnames niet mogelijk**

**106** De Commissie (Eurostat) verzamelt sinds 2008 Europese statistieken over migratie en internationale bescherming. De lidstaten leveren de gegevens aan in overeenstemming met een EU-verordening die in 2020 is bijgewerkt<sup>62</sup>. De statistieken over terugkeer<sup>63</sup> omvatten jaarlijkse gegevens over:

- a) het aantal onderdanen van derde landen dat wordt gelast te vertrekken, uitgesplitst naar het staatsburgerschap van de betrokken personen;
- b) het aantal onderdanen van derde landen dat daadwerkelijk is vertrokken als gevolg van een administratieve of gerechtelijke beslissing of handeling, zoals bedoeld onder a), uitgesplitst naar staatsburgerschap van de teruggekeerde personen ("teruggekeerde onderdanen van derde landen").

**107** Op grond van de bijgewerkte verordening worden gegevens vanaf het referentiejaar 2021 regelmatig (elke drie maanden in plaats van jaarlijks) verzameld en verder uitgesplitst (naar leeftijd, geslacht, niet-begeleide minderjarigen, soort terugkeer, ontvangen bijstand, land van bestemming).

**108** Een belangrijke indicator van de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid is het effectieve terugkeerpercentage, dat wordt berekend als het aantal personen dat het grondgebied van de EU ook daadwerkelijk heeft verlaten, gedeeld door het aantal personen dat werd gelast te vertrekken (indicatoren b) versus a) hierboven). De

---

<sup>62</sup> Verordening (EU) 2020/851 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 862/2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.

<sup>63</sup> Verordening (EG) nr. 862/2007, artikel 7.



Commissie heeft de indicatoren gebruikt in haar documenten<sup>64</sup>, maar is zich bewust van de uitdagingen die gevolgen hebben voor de onderliggende gegevens<sup>65</sup>. Deze uitdagingen houden verband met verschillen in nationale procedures en wetten en van zwakke punten in het wetgevingskader van de EU en de informatiesystemen voor grensbeheer. De belangrijkste kwesties en de maatregelen die de Commissie de afgelopen jaren heeft genomen om deze aan te pakken, worden samengevat in [bijlage V](#).

**109** Voor monitoringdoeleinden en bij gebrek aan adequate Europese gegevens verzamelt de eenheid Risicoanalyse van Frontex sinds 2011 maandelijks gegevens onder de lidstaten over terugkeerbesluiten voor illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en hun daadwerkelijke terugkeer.

**110** Als onderdeel van zijn netwerk voor risicoanalyse (FRAN) verzamelt Frontex gegevens via andere kanalen en aan de hand van een andere methode dan Eurostat. Dit betekent dat de gegevens niet vergelijkbaar zijn (zie [figuur 15](#)). Net als de gegevens van Eurostat vertonen die van Frontex tekortkomingen<sup>66</sup>. Voorts verstrekken meerdere lidstaten geen gegevens<sup>67</sup>.

### Figuur 15 — Gegevens van Eurostat en Frontex over terugkeerbesluiten



Bron: ERK, op basis van Eurostat (statistische tabellen “Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019”, [migr\_eiord]) en Frontex-gegevens (Risk Analysis for 2020, bijlage, tabel 11. “Return decisions issued in 2019”).

<sup>64</sup> Bijvoorbeeld in [COM\(2018\) 634 definitief](#), blz. 2.

<sup>65</sup> Zie bijvoorbeeld: Eurostat, “Statistics explained — Enforcement of immigration legislation statistics”, 11 juli 2019, onder het kopje “Non-EU citizens ordered to leave the EU”.

<sup>66</sup> Frontex gaf een toelichting op deze tekortkomingen in de punten 5.7 en 6.3 van zijn rapport [Risk Analysis for 2019](#).

<sup>67</sup> Zie Frontex, [Risk Analysis for 2019](#), blz. 25, en [Risk Analysis for 2020](#), blz. 32.

**111** De lidstaten, de Commissie en Frontex hebben in verschillende gremia informatie gedeeld over samenwerking met prioritaire derde landen op het gebied van overname. De Commissie organiseert maandelijkse bijeenkomsten van een deskundigengroep op het gebied van overname om operationele informatie uit te wisselen met nationale deskundigen. Deze informatie werd echter niet systematisch verzameld en verstrekt en was onvolledig.

**112** Op grond van de herziene Visumcode (zie paragraaf **51**) moet de Commissie de medewerking van derde landen op het gebied van overname regelmatig en ten minste eenmaal per jaar beoordelen op basis van betrouwbare gegevens<sup>68</sup>. Het gaat om de volgende indicatoren:

- a) het aantal terugkeerbesluiten;
- b) het aantal gevallen van daadwerkelijke gedwongen terugkeer, uitgedrukt als percentage van de uitgevaardigde besluiten;
- c) het aantal door het betrokken derde land aanvaarde overnameverzoeken, uitgedrukt als percentage van het aantal van dergelijke verzoeken dat het land heeft ontvangen;
- d) het niveau van de praktische medewerking wat betreft de terugkeer in de verschillende fasen van de terugkeerprocedure (identificatie, afgifte van reisdocumenten en aanvaarding van EU-reisdocumenten, aanvaarding van de overname van personen en aanvaarding van terugkeervluchten en -operaties).

**113** De vereiste gegevens over samenwerking op het gebied van terugkeer en overname zijn echter onvolledig en kunnen niet tussen lidstaten worden vergeleken (onder a) en b) hierboven; zie paragraaf **108** en **bijlage V**) of bestaan niet op EU-niveau (onder c)<sup>69</sup> en d)).

---

<sup>68</sup> [Visumcodeverordening](#), artikel 25 bis, lid 2.

<sup>69</sup> Frontex begon deze gegevens in 2020 maandelijks onder de lidstaten te verzamelen.

**114** Ter compensatie van de gebrekkige beschikbaarheid van gegevens heeft de Commissie samen met Frontex in januari 2020 een enquête doen uitgaan om gegevens te verzamelen, in combinatie met lijsten met gedetailleerde kwalitatieve vragen over de mate waarin de lidstaten op het gebied van overname samenwerken met 39 landen die van belang zijn.

**115** De verzamelde kwantitatieve gegevens betreffen: uitgevaardigde terugkeerbevelen (in verband met beslissingen en personen); daadwerkelijke terugkeer; aangevraagde en afgegeven noodreisdocumenten (NRD's). De indicatoren met betrekking tot terugkeerbevelen en daadwerkelijke terugkeer komen overeen met die welke eerder zijn verzameld via het netwerk voor risicoanalyse van Frontex en vertonen dezelfde tekortkomingen (zie paragraaf **108**). De indicatoren over aangevraagde en afgegeven NRD's zijn nieuw, en slechts twintig lidstaten verstrekten hiervoor gegevens. Uit de gegevens blijkt dat de lidstaten slechts voor een fractie van de uitgevaardigde terugkeerbesluiten NRD's aanvroegen (voor twaalf van de lidstaten was dit percentage lager dan 3 %). Hoewel NRD's niet altijd noodzakelijk zijn (migranten kunnen bijvoorbeeld beschikken over reisdocumenten, terugkeren op vrijwillige basis of onderduiken) en er meerdere terugkeerbesluiten kunnen worden uitgevaardigd voor dezelfde persoon, wijzen de gegevens erop dat de meeste lidstaten voor de overgrote meerderheid van de gevallen niet hebben geprobeerd om samen te werken met de landen van herkomst inzake de uitgifte van nieuwe documenten voor en de overname van irreguliere migranten. In de gevallen waarin wel werd gestreefd naar samenwerking, varieerde het gemelde percentage ingewilligde aanvragen van NRD's sterk tussen de lidstaten: van 13 % tot 100 %.

**116** De lijst met kwalitatieve vragen bevatte veertien gedetailleerde vragen over samenwerking met elk van de 39 derde landen op het gebied van overname. Een van de vragen had betrekking op de naleving van de in de overnameovereenkomsten opgenomen uiterste termijnen voor de afgifte van reisdocumenten. Er werden echter geen gegevens verzameld over de daadwerkelijke (gemiddelde) lengte van het proces.

**117** De Commissie heeft haar beoordeling van de resultaten van de enquête op 10 februari 2021 afgerond en aan de Raad toegezonden<sup>70</sup>. De Raad kan, op basis van een voorstel van de Commissie en met inachtneming van de algemene betrekkingen van de Unie met het derde land, de in de herziene visumcode beoogde positieve of negatieve prikkels activeren<sup>71</sup>.

**118** Dit nieuwe proces heeft het potentieel om de samenwerking tussen de EU en derde landen op het gebied van overname te verbeteren door:

- a) verzameling en uitwisseling door de lidstaten van gegevens over samenwerking op het gebied van overname te verbeteren. Er zullen voor het eerst kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over samenwerking met derde landen op het gebied van overname beschikbaar zijn op EU-niveau;
- b) uitvoering van een regelmatige jaarlijkse beoordeling van de samenwerking met relevante derde landen, zodat (na diverse soortgelijke beoordelingen) duidelijke trends in de samenwerking kunnen worden vastgesteld;
- c) empirische beleidsbeslissingen inzake samenwerking op het gebied van overname mogelijk te maken.

**119** Aangezien er in het verleden geen gelijkwaardig proces voor de verzameling van gegevens over samenwerking op het gebied van overname was en de gegevens over terugkeer tekortkomingen vertoonden (zie de paragrafen **108-110** en **bijlage V**), konden we de algehele impact van de EU-acties ter verbetering van de samenwerking met derde landen op het gebied van overname niet beoordelen.

---

<sup>70</sup> Verslag van de Commissie aan de Raad – Assessment of third countries' level of cooperation on readmission in 2019, COM(2021) 55 final (niet openbaar beschikbaar).

<sup>71</sup> [Visumcodeverordening](#), artikel 25 bis, lid 5, en artikel 25 bis, lid 8.

## Conclusies en aanbevelingen

**120** We constateerden dat de EU-acties ter verbetering van de samenwerking met derde landen op het gebied van overname in het algemeen relevant waren, maar slechts beperkte resultaten hebben opgeleverd.

**121** We hebben de tien landen met de hoogste absolute aantallen niet-teruggekeerde irreguliere migranten in de periode 2014-2018 geselecteerd (zie paragraaf 17). Wij constateerden dat de Raad en de Commissie acht van deze tien derde landen formeel hadden aangemerkt als prioritair en dat met hen werd onderhandeld over overnameovereenkomsten. De Commissie is ook een dialoog over migratie aangegaan met de andere twee landen, maar zonder tastbare resultaten met betrekking tot overnames (zie de paragrafen 24 en 25).

**122** In de periode 2015-2020 heeft de EU beperkte vorderingen gemaakt met de ondertekening van overnameovereenkomsten, maar behaalde zij meer successen met de onderhandelingen over juridisch niet-bindende overnameregelingen. De politieke wil van derde landen is cruciaal gebleken voor geslaagde overnameonderhandelingen. De Commissie en de EDEO oefenden wel politieke druk uit om opgeschorte onderhandelingen te hervatten, maar de nationale belanghebbenden waarmee we spraken waren van mening dat de Commissie en de EDEO hun politieke dialoog met derde landen moesten intensiveren (zie de paragrafen 26-28).

**123** De Commissie en de lidstaten hielden niet voldoende rekening met de lessen die konden worden getrokken uit eerdere EURA's, en aanslepende kwesties (met name het aandringen op de bepaling voor onderdanen van derde landen en de onwil van derde landen om deze bepaling te aanvaarden, zelfs wanneer deze deel uitmaakte van bilaterale overeenkomsten) blijven belangrijke knelpunten in de onderhandelingen over EURA's. De Commissie en de lidstaten hebben daarentegen niet aangedrongen op de opname van het EU-reisdocument in de bedongen overeenkomsten, ondanks de mogelijkheid om daarmee problemen met betrekking tot samenwerking op het gebied van overname doeltreffend te verhelpen (paragrafen 29-33).

**124** Met overnameregelingen wordt hetzelfde doel nagestreefd als met EURA's, maar de inhoud ervan is flexibeler. Het formele onderhandelingsmandaat van de Commissie staat het haar echter niet toe niet-geslaagde EURA-onderhandelingen te staken om sneller overeenstemming te kunnen bereiken in de vorm van een overnameregeling (zie de paragrafen [34-38](#)).

## **Aanbeveling 1 — Streef naar een flexibele aanpak van EURA-onderhandelingen**

---

De Commissie moet met de Raad overeenstemming bereiken over een flexibeler aanpak van EURA-onderhandelingen:

- door de inhoud van EURA's af te stemmen op specifieke elementen van de samenwerking met het derde land in kwestie op het gebied van overname, en door wanneer zij ontwerponderhandelingsrichtsnoeren aan de Raad voorstelt te beoordelen of het echt nodig is de bepaling voor onderdanen van derde landen, een bepaling inzake het EU-reisdocument en andere gevoelige bepalingen in de overeenkomst op te nemen;
- door, indien bepaalde EURA-onderhandelingen lang voortduren en geen resultaten opleveren, in voorkomend geval overeenstemming te bereiken over een procedure om te streven naar alternatieve overnameregelingen.

**Tijdpad: 31 december 2022**

**125** De Commissie en de lidstaten hebben geen strategische aanpak ontwikkeld waarin EU- en nationaal beleid wordt benut om integrale pakketten samen te stellen teneinde een soepel verloop van de EURA-onderhandelingen te bevorderen. Daarnaast spreken de Commissie en de lidstaten niet systematisch “met één stem” met derde landen en heeft de Commissie relevante lidstaten niet altijd betrokken bij het proces om de onderhandelingen met derde landen soepel te laten verlopen. Wanneer lidstaten hier wel bij werden betrokken, was de collectieve politieke invloed van de EU groter en werden er betere resultaten behaald (zie de paragrafen [39-46](#)).

## Aanbeveling 2 — Realiseer synergieën met de lidstaten

---

De Commissie moet synergieën tot stand brengen met de lidstaten om een gunstig verloop van onderhandelingen over EURA's en overnameregelingen te bevorderen:

- voorafgaand aan de onderhandelingen, door met de lidstaten overeenstemming te bereiken over EU- en nationaal beleid dat mogelijk kan worden gebruikt als stimulans;
- door belangrijke lidstaten systematisch te betrekken bij het proces om onderhandelingen met derde landen soepel te laten verlopen.

**Tijdpad: onmiddellijk**

**126** De EU heeft beperkte vooruitgang geboekt bij het creëren van structurele stimulansen om derde landen aan te moedigen hun overnameverplichtingen na te komen. Op het gebied van visumbeleid biedt de herziene Visumcode de EU een mechanisme en instrumenten om de samenwerking met derde landen op het gebied van overnames te verbeteren. In het nieuwe instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking heeft de Commissie voorgesteld een op prestaties gebaseerde stimulans te handhaven voor landen in het nabuurschap, en samenwerking op het gebied van migratie toe te voegen aan de criteria voor het belonen van vorderingen op het gebied van goed bestuur. Voorts heeft de Commissie een horizontaal uitgavenstreefcijfer van 10 % voorgesteld om “de Unie in staat te stellen om te reageren op de uitdagingen, behoeften en kansen die verband houden met migratie”. Op het gebied van handelsbeleid zijn sinds 2015 geen concrete vorderingen gemaakt met het creëren van stimulansen om de samenwerking met derde landen op het gebied van overname te verbeteren. Wat legale migratie betreft zijn de bilaterale arbeids- en onderwijsregelingen van de lidstaten op EU-niveau niet voldoende benut. De EU heeft zich niet bereid getoond negatieve prikkels te gebruiken om een soepel verloop van overnameonderhandelingen te bevorderen (zie de paragrafen [47-68](#)).

**127** Er is vooruitgang geboekt met het verbeteren van de coördinatie tussen de diensten van de Commissie en tussen de lidstaten. De taskforce die de Commissie in 2016 heeft opgericht ter ondersteuning van de uitvoering van het partnerschapskader heeft gefungeerd als forum voor coördinatie en besprekingen tussen de diensten van de Commissie en de EDEO. In december 2019 heeft de Commissie een permanente projectgroep van commissarissen voor migratie opgericht om de coördinatie op

politiek niveau te verbeteren. Het informele mechanisme om visa als hefboom te gebruiken van het Coreper bood een instrumentarium van visumgerelateerde maatregelen voor situaties waarin derde landen niet bereid waren mee te werken aan overnames. Eenvoudigweg het bestaan van dit mechanisme heeft de samenwerking op het gebied van overname al herhaaldelijk helpen verbeteren. Deze positieve ervaring heeft geleid tot de ontwikkeling van een informeel “alomvattend hefboommechanisme” van het Coreper, waardoor mogelijk verschillende beleidsmaatregelen kunnen worden geactiveerd om de samenwerking met derde landen op het gebied van terugkeer en overname te verbeteren (zie de paragrafen [69-72](#)).

### **Aanbeveling 3 — Derde landen sterker aanmoedigen om samen te werken op het gebied van overname**

---

De Commissie moet in de aanvangsfase nagaan in hoeverre alle nieuw voorgestelde overeenkomsten, instrumenten en beleidsmaatregelen met betrekking tot derde landen kunnen worden gebruikt als stimulansen voor migratiebeheer en samenwerking op het gebied van overname.

**Tijdpad: 31 december 2022**

**128** Er zijn diverse uitdagingen die doeltreffende overnames in de weg kunnen staan. In de EURA's/regelingen wordt aandacht besteed aan de meest gangbare belemmeringen voor een soepele overname. Tegen deze achtergrond fungeerden JRC's/ JWG's als fora om de samenwerking op het gebied van overname periodiek te evalueren. Uit de terugkerende aard van een aantal van de besproken kwesties bleek echter dat doeltreffendheid ervan beperkt was (zie de paragrafen [74-79](#)).

**129** Het is gelukt om met de EU-netwerken voor terugkeer (Eurint, Eurlo, ERRIN) nationale middelen te bundelen en deze netwerken worden door de deelnemende landen gewaardeerd om de resultaten die ze hebben opgeleverd. Naar aanleiding van de uitbreidingen van zijn mandaat is Frontex steeds meer activiteiten van deze netwerken gaan overnemen. Bij de overdrachten van Eurlo en ERRIN gingen echter gepaard met uitdagingen wegens tekorten aan personele en financiële middelen bij Frontex (zie de paragrafen [80-83](#)).



**130** Sinds 2015 is het mandaat van Frontex twee keer uitgebreid, met het resultaat dat het agentschap de lidstaten vaker ondersteuning biedt bij activiteiten voorafgaand aan terugkeer en bij terugkeeroperaties. De moeilijkheden die de lidstaten ondervonden bij het lokaliseren van irreguliere migranten, het voorkomen dat zij onderduiken en het waarborgen dat zij vraaggesprekken bijwonen, vormden wat identificatiemissies betreft een enorme bron van inefficiëntie. In het geval van terugkeeroperaties neemt de steun van Frontex voor terugkeer met lijnvluchten en bij vrijwillig vertrek en vrijwillige terugkeer snel toe (zie de paragrafen [84-92](#)).

**131** We constateerden dat zes van de geëvalueerde projecten die door de Commissie in het kader van de RCBF werden gefinancierd, relevant waren om de samenwerking op het gebied van overname te verbeteren. Wij zijn van mening dat met name de ontwikkeling van elektronische casemanagementsystemen voor overname met derde landen de samenwerking op structureel niveau kan verbeteren (zie de paragrafen [93-97](#)).

**132** De Commissie financierde bijstandsprojecten voor re-integratie in alle tien de landen waarop deze controle betrekking heeft. We constateerden dat de door ons onderzochte projecten goed aansloten op de behoeften van terugkeerders en derde landen. Van de veertien projecten hebben er elf het grootste deel van hun geplande output opgeleverd (of zullen dat waarschijnlijk doen), zij het in twee gevallen met vertraging (zie de paragrafen [98-103](#)).

**133** De belanghebbenden waarmee we in het kader van onze controle spraken, benadrukten het belang van een veilige en waardige terugkeer en duurzame re-integratie van de terugkeerders. Op één na omvatten alle re-integratieprojecten die we evalueerden een monitoringcomponent om de duurzaamheid van de re-integratie in de loop der tijd te beoordelen. Aangezien de projecten nog liepen ten tijde van onze controle, zijn er nog geen definitieve resultaten beschikbaar met betrekking tot de duurzaamheid. Voorlopige gegevens gaven echter bemoedigende resultaten te zien (zie de paragrafen [104](#) en [105](#)).

**134** We troffen tekortkomingen aan bij de EU-gegevens over terugkeer wat betreft volledigheid en vergelijkbaarheid tussen lidstaten. Dit is toe te schrijven aan verschillen in nationale procedures en wetgeving en tekortkomingen in het wetgevingskader van de EU en de informatiesystemen voor grensbeheer. In de afgelopen jaren heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen ingediend om de meeste van deze tekortkomingen

aan te pakken. Veel van de voorgestelde wijzigingen hebben de volledige wetgevingscyclus echter nog niet doorlopen of zijn nog niet volledig in werking getreden. Voorts ontbreekt nog steeds informatie over de snelheid van overnameprocedures en de duurzaamheid van de re-integratie van teruggekeerde migranten (zie de paragrafen [106-110](#) en [bijlage V](#)).

**135** De lidstaten, de Commissie en Frontex hebben tijdens regelmatige bijeenkomsten operationele informatie gedeeld over samenwerking met prioritaire derde landen op het gebied van overname. Deze informatie werd echter niet systematisch verzameld en verstrekt en was onvolledig. Op grond van de herziening van de Visumcode in 2019 moet de Commissie de samenwerking met derde landen op het gebied van overname regelmatig en op basis van betrouwbare gegevens beoordelen. Deze regelmatige beoordelingen kunnen de verzameling en uitwisseling van gegevens in de EU verbeteren en empirische beleidsbeslissingen inzake samenwerking op het gebied van overname faciliteren. Aangezien er in het verleden geen gelijkwaardig proces voor de verzameling van gegevens over samenwerking op het gebied van overname was en de gegevens over terugkeer onnauwkeurig zijn, konden we de algehele impact van EU-acties wat betreft het verbeteren van de samenwerking met derde landen op het gebied van overname niet beoordelen (zie de paragrafen [111-119](#)).

## **Aanbeveling 4 — De gegevensverzameling verbeteren**

---

De Commissie moet de verzameling van gegevens over overnames en de duurzaamheid van re-integratie verbeteren:

- door de gegevens over de snelheid van de overnameprocedures verder op te splitsen en daarbij gebruik te maken van door de lidstaten te verstrekken gegevens, en
- door systematisch gegevens te verzamelen over de duurzaamheid van de re-integratie van teruggekeerde migranten.

**Tijdpad: 31 december 2023**

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van mevrouw Bettina Jakobsen, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 6 juli 2021.

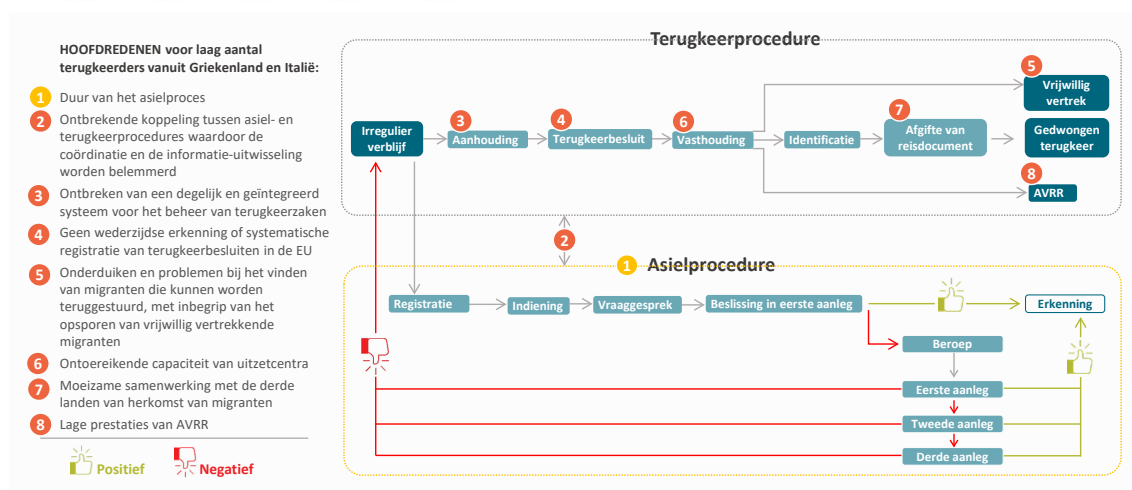
*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner Lehne  
*President*

# Bijlagen

## Bijlage I — Hoofdredenen voor laag aantal terugkeerders vanuit Griekenland en Italië

PERCENTAGE DAADWERKELIJKE TERUGKEER IN DE EU TUSSEN 2014 EN 2018



**Bron:** Speciaal verslag nr. 24/2019 van de ERK “Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten”, figuur 25.

## Bijlage II — Oproepen om stimulansen te creëren en toe te passen

### Conclusies van de Europese Raad

#### Bijeenkomst van de Europese Raad (18 oktober 2018) — Conclusies, EUCO 13/18

“Er moet meer worden ingezet op het bevorderen van daadwerkelijke terugkeer. De bestaande overnameovereenkomsten moeten beter worden uitgevoerd, op niet-discriminerende wijze ten aanzien van alle lidstaten, en er moeten nieuwe overeenkomsten en regelingen komen, terwijl het **nodige hefboomeffect** moet worden teweeggebracht en aangewend door de inzet van alle relevante beleidsmaatregelen, instrumenten en hulpmiddelen van de EU, **onder meer op het gebied van ontwikkeling, handel en visa.**”

#### Bijeenkomst van de Europese Raad (19 oktober 2017) — Conclusies, EUCO 14/17

De Europese Raad roept er voorts toe op: “het **noodzakelijke hefboomeffect** tot stand te brengen en toe te passen, door gebruik te maken van alle relevante EU-beleidslijnen, -instrumenten en -middelen, waaronder **ontwikkeling, handel en visa**, om te komen tot meetbare resultaten wat betreft het voorkomen van illegale migratie en het terugzenden van irreguliere migranten.”

#### Bijeenkomst van de Europese Raad (22 en 23 juni 2017) – Conclusies, EUCO 8/17

“Er moeten onverwijld goed functionerende overnameovereenkomsten en pragmatische regelingen met derde landen worden opgezet op EU-niveau, met gebruikmaking van alle mogelijke **pressiemiddelen** [...]; waar nodig dient daarbij het **visumbeleid** ten aanzien van derde landen te worden heroverwogen.”

#### Bijeenkomst van de Europese Raad (20 en 21 oktober 2016) — Conclusies, EUCO 31/16

De Europese Raad “memoreert dat verder werk moet worden gemaakt van de uitvoering van een partnerschapskader voor samenwerking met afzonderlijke landen van herkomst of doorreis [...]. [om] het **noodzakelijke hefboomeffect** tot stand te brengen en toe te passen, door gebruik te maken van alle relevante EU-beleidslijnen, -instrumenten en -middelen, waaronder **ontwikkeling en handel.**”

#### Bijeenkomst van de Europese Raad (28 juni 2016) — Conclusies, EUCO 26/16

“De EU [zal] dit op effectieve **stimulansen** en adequate **conditionaliteit** gebaseerde [partnerschaps]kader instellen en snel uitvoeren, te beginnen met een beperkt aantal prioritaire landen van herkomst en doorreis, met de [doelstelling] [...] het tot stand brengen en toepassen van het **noodzakelijke hefboomeffect**, door gebruik te maken van alle relevante EU-beleidslijnen en -instrumenten, waaronder **ontwikkeling en handel.**”

#### Bijeenkomst van de Europese Raad (25 en 26 juni 2015) — Conclusies, EUCO 22/15

“**Alles moet in het werk worden gesteld** om de overname van irreguliere migranten door de landen van herkomst en doorreis te bevorderen [...] de bijstand en de beleidsmaatregelen van de EU, uitgaande van het “meer-voor-meer”-beginsel, [zullen] erop gericht zijn stimulansen te bieden voor het uitvoeren van bestaande en het sluiten van nieuwe overnameovereenkomsten.”

### Mededelingen van de Commissie

#### Een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie — een vernieuwd actieplan, Mededeling van de Commissie, COM(2017) 200 final

“Contact met derde landen op basis van het partnerschapskader zal, dankzij het gebruik van **alle beschikbare beleidsmaatregelen en instrumenten**, leiden tot betere samenwerking bij het identificeren, van nieuwe documenten voorzien en overnemen van hun onderdanen. Over het geheel genomen zouden zorgvuldig afgestemde benaderingen moeten worden gevolgd om **alle belangen, prikkels en hefboomen** te inventariseren die een rol spelen met betrekking tot het partnerland [...] teneinde het migratiebeheer te verbeteren en samenwerking inzake terugkeer en overname verder te bevorderen.”

#### Een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda, Mededeling van de Commissie, COM(2016) 385 final

“De EU en haar lidstaten moeten hun respectieve **instrumenten** combineren om met derde landen pacts te sluiten voor een beter migratiebeheer.” Dat houdt in dat elk partnerland een combinatie van **positieve en negatieve prikkels** moet ontwikkelen, die moet worden gebruikt in het duidelijke besef dat de betrekkingen tussen de EU en dat land in het bijzonder zullen worden bepaald door het vermogen en de bereidheid van het land om mee te werken op het gebied van migratiebeheer. Het **volledige scala van beleidsgebieden, financiële instrumenten en instrumenten voor externe betrekkingen** van de EU moet worden ingezet.

EU-actieplan inzake terugkeer, Mededeling van de Commissie, COM(2015) 453 final

“De EU moet op het gebied van overname **meer invloed uitoefenen** op partnerlanden, teneinde te zorgen voor de nakoming van bestaande verplichtingen en overeenkomsten en de onderhandelingen over en de sluiting van nieuwe overeenkomsten te faciliteren. [...] Terugkeer en overname moeten deel uitmaken van een evenwichtig en geconsolideerd pakket van de EU voor een derde land, waarbij **alle relevante beleidsterreinen** — in het bijzonder binnenlandse zaken, buitenlands beleid, ontwikkelingshulp, handel, veiligheidsbeleid — zijn betrokken met het oog op de verwezenlijking van de migratiedoelstellingen van de EU. Er moeten, waar nodig, **voorwaarden** worden opgelegd.”

## Bijlage III — Overzicht van onze beoordeling van projecten voor capaciteitsopbouw (RCBF)

Aanvang activiteiten	Einde activiteiten	Omschrijving	Gecontracteerd bedrag (in EUR)	Programma	Geografische reikwijdte	Relevantie <i>Besteedde aandacht aan de behoeften van derde landen/kwesties die praktische samenwerking belemmeren</i>	Bereikte resultaten <i>De beoogde resultaten zijn bereikt (of zullen waarschijnlijk worden bereikt)</i>	Doelstelling verwezenlijkt <i>De doelstelling is verwezenlijkt (of zal waarschijnlijk worden verwezenlijkt)</i>
December 2016	Maart 2017	<b>PARA</b> — bijstand bij aankomst voor 152 terugkeerders die tussen 12 december 2016 en 31 maart 2017 zijn teruggestuurd naar Afghanistan, in het kader van de “Gezamenlijke koersbepaling” van de EU en Afghanistan	267 525	RCBF/EURCAP I	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Juni 2017	Juli 2017	<b>Consulaire workshop</b> — workshop voor capaciteitsopbouw voor consulaire ambtenaren van Afghaanse ambassades in Europa	33 826	RCBF/EURCAP I	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Januari 2017	April 2018	<b>Bewustmaking</b> — voorlichting over belangrijke thema’s met betrekking tot veilige migratie in twaalf districten, namelijk de weerbaarheid en het succes van reguliere Bengalese migranten, het risico dat is gemoeid met, en alternatieven voor, irreguliere migratie naar Europa, en manieren om toegang te krijgen tot mechanismen voor reguliere migratie	920 800	RCBF/EURCAP I	Bangladesh	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
September 2018	December 2020	<b>RCMS I</b> — vergroting van de capaciteit van Bengalese autoriteiten om het casemanagementsysteem voor overname te beheren en exploiteren met als doel het terugkeerproces van migranten die irregulier verblijven in landen van bestemming doeltreffend in goede banen te leiden	4 813 000	RCBF/EURCAP II	Bangladesh	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>



Aanvang activiteiten	Einde activiteiten	Omschrijving	Gecontracteerd bedrag (in EUR)	Programma	Geografische reikwijdte	Relevantie <i>Besteedde aandacht aan de behoeften van derde landen/kwesties die praktische samenwerking belemmeren</i>	Bereikte resultaten <i>De beoogde resultaten zijn bereikt (of zullen waarschijnlijk worden bereikt)</i>	Doelstelling verwezenlijkt <i>De doelstelling is verwezenlijkt (of zal waarschijnlijk worden verwezenlijkt)</i>
December 2016	Juni 2018	<b>RCMS I</b> — opbouw van de capaciteit van Pakistaanse autoriteiten om het casemanagementsysteem voor overname te beheren en exploiteren, ontwikkeling en uitrol van het systeem	1 476 000	RCBF/EURCAP I	Pakistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Januari 2018	December 2020	<b>RCMS II</b> — uitbreiding van het casemanagementsysteem voor overname	1 415 220	RCBF/EURCAP I	Pakistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Bevredigend

Niet bevredigend

Gedeeltelijk bevredigend

Niet van toepassing/niet beschikbaar

## Bijlage IV — Overzicht van onze beoordeling van re-integratieprojecten

Aanvang activiteiten	Einde activiteiten	Naam	Gecontracteerd bedrag (EU-bijdrage, EUR)	Programma	Geografische reikwijdte	Relevantie <i>Sloot aan op de behoeften van terugkeerders/derde landen</i>	Bereikte resultaten qua re-integratie <i>De beoogde resultaten zijn bereikt (of zullen waarschijnlijk worden bereikt)</i>	Monitoring <i>Met de actie wordt beoogd de duurzaamheid van de ondersteuning voor re-integratie te monitoren</i>	Duurzaamheid <i>De bijstand maakt een duurzame re-integratie mogelijk</i>
15.3.2017	14.3.2022	Reintegration and Development Assistance in Afghanistan (RADA)	50 000 000	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Op basis van voorlopige gegevens</i>
14.7.2017	31.3.2021	Sustainable Reintegration and Alternatives to Irregular Migration of vulnerable Afghans	13 000 000	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
21.11.2017	5.4.2022	Incentive programme to improve reintegration of returnees in Afghanistan	39 260 500	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23.12.2017	22.12.2021	Afghanistan — Ethical Lifestyle Initiative for the Economic Reintegration of Returnees and Internally Displaced People	8 788 046	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
29.3.2018	28.9.2021	Sustainable Human settlements in Urban areas to support Reintegration in Afghanistan (SHURA)	16 700 000	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.8.2019	5.10.2023	Economic Response to Regional Displacement in Afghanistan programme (“EZ-Kar”)	27 000 000	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Aanvang activiteiten	Einde activiteiten	Naam	Gecontracteerd bedrag (EU-bijdrage, EUR)	Programma	Geografische reikwijdte	Relevantie <i>Sloot aan op de behoeften van terugkeerders/derde landen</i>	Bereikte resultaten qua re-integratie <i>De beoogde resultaten zijn bereikt (of zullen waarschijnlijk worden bereikt)</i>	Monitoring <i>Met de actie wordt beoogd de duurzaamheid van de ondersteuning voor re-integratie te monitoren</i>	Duurzaamheid <i>De bijstand maakt een duurzame re-integratie mogelijk</i>
13.4.2017	12.4.2022	Sustainable Reintegration and Improved Migration Governance in Bangladesh (Prottasha)	15 900 000	DCI	Bangladesh	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Op basis van voorlopige gegevens</i>
5.4.2017	4.10.2020	EUTF-IOM Initiative for Migrant Protection and Reintegration: Guinee	5 400 000	EUTF	Guinee	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Op basis van voorlopige gegevens</i>
6.12.2018	5.12.2023	SAFE RETURN — Reintegration and recovery assistance in areas of return in Iraq (AWDA AMINA)	9 000 000	DCI	Irak	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.4.2017	12.6.2021	EUTF-IOM: — Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants to Nigeria	15 500 000	EUTF	Nigeria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Op basis van voorlopige gegevens</i>
1.12.2017	31.5.2022	EUTF-IOM Initiative for Migrant Protection and Reintegration: Regional Action for the Sahel and Lake Chad region	188 222 021	EUTF	Burkina Faso, Kameroen, Tsjaad, Ivoorkust, Gambia, Ghana, Guinee, Guinee-Bissau, Mali, Mauritanië, Niger, Nigeria, Senegal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Op basis van voorlopige gegevens</i>
15.8.2018	31.12.2021	EUTF-IOM Facility for Migrant Protection and Reintegration in North Africa	58 000 000	EUTF	Algerije, Egypte, Libië, Marokko en Tunesië	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Aanvang activiteiten	Einde activiteiten	Naam	Gecontracteerd bedrag (EU-bijdrage, EUR)	Programma	Geografische reikwijdte	Relevantie <i>Sloot aan op de behoeften van terugkeerders/derde landen</i>	Bereikte resultaten qua re-integratie <i>De beoogde resultaten zijn bereikt (of zullen waarschijnlijk worden bereikt)</i>	Monitoring <i>Met de actie wordt beoogd de duurzaamheid van de ondersteuning voor re-integratie te monitoren</i>	Duurzaamheid <i>De bijstand maakt een duurzame re-integratie mogelijk</i>
22.5.2017	12.2.2021	PROGRES migration in Tunisia (inclusief het opzetten van een door Tunesië geleid re-integratiemechanisme)	12 800 000 (inclusief 2,5 miljoen EUR voor re-integratie)	EUTF	Tunesië	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
1.6.2016	1.7.2022	Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie (ERRIN)	58 455 000	AMIF	34 landen wereldwijd	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>



Bevredigend



Niet bevredigend








Gedeeltelijk bevredigend




Niet van toepassing/niet beschikbaar

## Bijlage V — Tekortkomingen in de EU-gegevens over terugkeer en maatregelen om deze te corrigeren

Indicator	Probleem	Impact	Verholpen?	Doeltreffend?
<b>Werkelijk terugkeerpercentage</b>	Het aantal in een bepaald jaar uitgevaardigde terugkeerbesluiten houdt verband met andere personen dan degenen die in diezelfde periode daadwerkelijk zijn teruggekeerd, aangezien er tijd verstrijkt tussen terugkeerbesluiten en de handhaving ervan.	Indicator vanuit methodologisch oogpunt ondeugdelijk. Dit kan leiden tot anomalieën in de gegevens, zoals een aantal gevallen van daadwerkelijke terugkeer dat hoger is dan het aantal uitgevaardigde terugkeerbevelen. De Eurostat-gegevens voor Albanezen voor 2017 resulteerde bijvoorbeeld in een terugkeerpercentage van 100,9 %.	Nee	
<b>Onderdanen van derde landen die worden gelast te vertrekken</b>	Terugkeerbevelen worden op grond van de uiteenlopende definities in de juridische kaders van de lidstaten op verschillende momenten uitgevaardigd. Terugkeerbesluiten kunnen: <ul style="list-style-type: none"> <li>— niet systematisch worden uitgevaardigd in verband met de beëindiging van legaal verblijf (“gedoogstatus”);</li> <li>— automatisch worden uitgevaardigd ten aanzien van elke persoon waarvan wordt vastgesteld dat deze het grondgebied illegaal heeft betreden of er illegaal verblijft, en vervolgens worden ingetrokken of opgeschort als een verblijfsvergunning (bijv. op humanitaire gronden) wordt verstrekt;</li> <li>— meerdere malen worden uitgevaardigd voor één persoon (bijv. omdat ze een beperkte geldigheidsduur hebben).</li> </ul>	Beperkt de vergelijkbaarheid van gegevens tussen lidstaten.	In artikel 8, lid 6, van het voorstel van de Commissie voor een herziene terugkeerrichtlijn uit 2018 (COM(2018) 634 final) wordt het volgende bepaald: “De lidstaten vaardigen een terugkeerbesluit uit onmiddellijk nadat een besluit tot beëindiging van het legale verblijf is uitgevaardigd ten aanzien van een onderdaan van een derde land, met inbegrip van een besluit tot niet-toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus.”	 Eind 2020 hadden de medewetgevers echter nog geen overeenstemming bereikt over dit wetgevingsvoorstel.

Indicator	Probleem	Impact	Verholpen?	Doeltreffend?
<b>Onderdanen van derde landen die daadwerkelijk zijn vertrokken</b>	Er is geen systeem waarmee wordt bijgehouden waar en wanneer een onderdaan van een derde land de grenzen van de EU (Schengen) overschrijdt. Met name bij vrijwillig vertrek passen de lidstaten verschillende criteria toe voor het registreren en melden van de terugkeer van een persoon.	Gegevens onvolledig	In het inreis-uitreisysteem van de EU (EES) (Verordening (EU) 2017/2226) zullen alle reizigers uit derde landen telkens wanneer zij een buitengrens van de EU overschrijden, worden geregistreerd en zullen verblijfsduuroverschrijders (personen die in het Schengengebied blijven na afloop van hun toegestane verblijfsduur) ook systematisch worden geïdentificeerd.	 Het EES zal naar verwachting niet voor de eerste helft van 2022 operationeel zijn.
	Een lidstaat die een terugkeerbesluit heeft uitgevaardigd, wordt niet op de hoogte gebracht wanneer een terugkeerder het grondgebied van de EU verlaat via het grondgebied van een andere lidstaat.	Gegevens onvolledig	Als onderdeel van het wetgevingspakket van de Commissie ter versterking van het Schengeninformatiesysteem verplicht Verordening (EU) 2018/1860 de lidstaten alle terugkeerbesluiten in het systeem in te voeren (artikel 3). Wanneer een onderdaan van een derde land ten aanzien van wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt gecontroleerd wanneer hij of zij het grondgebied van een lidstaat verlaat via een buitengrens, brengen de nationale autoriteiten de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft uitgevaardigd op de hoogte van de plaats en het tijdstip van vertrek (artikel 6).	 De aangescherpte Schengeninformatiesysteem moet de volledigheid en nauwkeurigheid van de gegevens over naleving van terugkeerbesluiten verbeteren. De Commissie zal uiterlijk op 28 december 2021 beslissen of Verordening (EU) 2018/1860 zal worden toegepast, na te hebben geëvalueerd in welke mate de verschillende betrokkenen daarop voorbereid zijn.
	De gegevens die worden verzameld door Eurostat zijn niet voldoende gedetailleerd (uitgesplitst) met betrekking tot de gevolgde terugkeerprocedure en vertonen geen onderlinge samenhang.	De gegevens bieden geen inzicht in de doeltreffendheid van de terugkeersystemen van de lidstaten.	Sinds het referentiejaar 2014 verzamelt Eurostat jaarlijkse gegevens van de lidstaten over teruggekeerde onderdanen van derde landen, uitgesplitst naar soort terugkeer, ontvangen bijstand en gevolgde overnameovereenkomst.	 Wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag gebeurde het verstrekken van deze gegevens vrijwillig en deden niet alle lidstaten mee. Als gevolg hiervan waren de gegevens onvolledig en konden deze niet per jaar met elkaar worden vergeleken.

Indicator	Probleem	Impact	Verholpen?	Doeltreffend?
			<p>In mei 2018 stelde de Commissie voor om de statistieken van Eurostat inzake migratie en asiel te herzien. Verordening (EU) 2020/851 werd in juni 2020 vastgesteld en voorziet wat statistieken inzake terugkeer betreft in:</p> <p>a) uitsplitsing naar leeftijd en geslacht en naar niet-begeleide minderjarigen;</p> <p>b) kortere referentieperioden voor rapportage van drie kalendermaanden in plaats van een jaar;</p> <p>c) voor het aantal onderdanen van derde landen dat daadwerkelijk is vertrokken, niet alleen uitsplitsing naar staatsburgerschap van de teruggekeerde persoon, maar ook naar soort terugkeer en ontvangen bijstand, en naar land van bestemming.</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>De herziene verordening is een stap in de juiste richting en de nieuwe gegevenssubcategorieën zullen waardevolle informatie over terugkeer opleveren. Wel is het zo dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— wetgevers en besluitvormers nog steeds geen volledig beeld zullen hebben omdat er geen gegevens zijn over de snelheid van overnameprocedures en de duurzaamheid van de re-integratie van teruggekeerde migranten;</li> <li>— de gegevens niet onderling samenhangend zijn. Dit houdt in dat het nog steeds onmogelijk is vragen te beantwoorden als “Hoeveel onderdanen van land X zijn teruggestuurd naar land van bestemming Y?” of “Hoeveel migranten ten aanzien waarvan in jaar Z een terugkeerbesluit is uitgevaardigd hebben de EU daadwerkelijk verlaten en in welk jaar?”.</li> </ul>



Doeltreffend gecorrigeerd



Gecorrigeerd, maar nog niet operationeel, of slechts gedeeltelijk doeltreffend



Niet gecorrigeerd/niet aangenomen

## Acroniemen en afkortingen

**AMIF:** Fonds voor asiel, migratie en integratie

**EDEO:** Europese Dienst voor extern optreden

**ERRIN:** Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie

**EURA:** overnameovereenkomst van de EU

**Eurint:** netwerk voor Europese geïntegreerde aanpak inzake terugkeer naar derde landen

**Eurlo:** netwerk van verbindingsfunctionarissen voor terugkeer

**EUTD:** EU-reisdocument voor terugkeer

**EUTF:** EU-noodtrustfonds voor Afrika

**Frontex:** Europees Grens- en kustwachtagentschap

**IOM:** Internationale Organisatie voor Migratie

**JRC/JWG:** gemengd overnamecomité/gezamenlijke werkgroep

**NDICI:** instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking

**NRD:** noodreisdocument

**RCBF/EURCAP:** faciliteit voor capaciteitsopbouw inzake overname (Readmission Capacity-Building Facility)

**RCMS:** casemanagementsysteem voor overname (Readmission Case Management System)

**TCN:** onderdaan van een derde land (Third-Country National)



## Woordenlijst

**Asiel:** bescherming die wordt verleend door een staat aan een persoon uit een ander land die vlucht uit angst voor vervolging of een ernstig gevaar.

**Coreper:** afkorting die staat voor “Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten bij de Europese Unie”. Het is de belangrijkste voorbereidende instantie van de Raad en haar rol en verschillende samenstellingen worden toegelicht in artikel 240, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

**Irreguliere migrant:** een persoon die zonder de noodzakelijke goedkeuring een land betreedt of er verblijft.

**Migratie:** de verplaatsing van een persoon of groep personen gedurende een periode van meer dan één jaar, over internationale grenzen of binnen een land.

**Overeenkomst inzake de versoepeling van de afgifte van visa (EU):** overeenkomst ter versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van een niet-EU-land om over het grondgebied van EU-lidstaten te reizen of er te verblijven voor uiterlijk drie maanden per periode van zes maanden. Visumversoepeling is niet hetzelfde als visumliberalisering.

**Overname:** het accepteren door een staat van de terugkeer van een persoon, meestal een eigen onderdaan, ofwel een onderdaan van een andere staat die eerder door het land heeft gereisd of een permanente ingezetene.

**Overnameovereenkomst:** overeenkomst tussen twee of meer landen waarin het kader en de procedures zijn opgenomen voor een vlotte, ordelijke terugkeer van irreguliere migranten naar hun land van herkomst of naar een land waar zij doorheen zijn gereisd.

**Terugkeer:** het proces van een onderdaan van een derde land die teruggaat — door vrijwillig een terugkeerverplichting na te leven, of gedwongen — naar zijn of haar land van herkomst, een doorreisland of, vrijwillig, naar een derde land.

**Terugkeerbesluit:** een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarin het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal wordt verklaard en hij of zij wordt gelast te vertrekken.

**Terugkeerpercentage:** de verhouding tussen het aantal onderdanen van derde landen dat daadwerkelijk is teruggekeerd en het aantal dat is gelast de EU te verlaten in een bepaald jaar. Dit is een onvolmaakte graadmeter voor de doeltreffendheid van de terugkeer gezien de tijd die verstrijkt tussen de uitvaardiging van een besluit en de daadwerkelijke terugkeer.

**Vrijwillig vertrek:** naleving van een verplichting om een land te verlaten vóór de uiterste termijn die wordt vermeld in een terugkeerbesluit.

**Vrijwillige terugkeer:** de begeleide of zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst of doorreis of een ander land op basis van de vrije wil van de terugkeerder.

# Antwoorden van de Commissie, de EDEO en Frontex

## Antwoorden van de Commissie en de EDEO

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

## Antwoord van Frontex (het Europees Grens- en kustwachtagentschap)

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

## Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

# Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen. De controle werd geleid door ERK-lid Leo Brincat, met ondersteuning van Romuald Kayibanda, kabinetschef, en Annette Farrugia, kabinetsattaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, hoofdmanager; Karel Meixner, taakleider; Jiri Land, en Piotr Zych, auditors. Mark Smith verleende taalkundige ondersteuning.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych

## AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

### **Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer**

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-6484-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/242	QJ-AB-21-017-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6464-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/969620	QJ-AB-21-017-NL-Q

Mede door de moeizame samenwerking met de landen van herkomst van migranten keren weinig irreguliere migranten terug uit de EU. In onze controle zijn we nagegaan of de EU de samenwerking met derde landen op het gebied van overname doeltreffend heeft verbeterd. We constateerden dat de resultaten van onderhandelingen met derde landen suboptimaal waren wegens ontoereikende benutting van de synergieën met de lidstaten en tussen EU-beleidsmaatregelen. De EU-acties ter versoepeling van de samenwerking op het gebied van overname waren relevant, maar hadden gemengde resultaten en wegens tekortkomingen in de gegevens over terugkeer en overname konden we de algemene impact ervan niet beoordelen. Wij bevelen aan dat de Commissie naar een flexibeler benadering streeft bij het onderhandelen over overnameovereenkomsten, synergieën met de lidstaten tot stand brengt om onderhandelingen over overname te versoepelen, stimulansen voor derde landen versterkt en de verzameling van gegevens over terugkeer en overnames verbetert.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE  
REKENKAMER



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: [eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors