
Vergaderjaar 2020 – 2021

35 856 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: De EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie.

C **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 9 september 2021

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad¹ hebben kennisgenomen van de op 27 april 2021 gepubliceerde mededeling COM(2021)120 van de Europese Commissie over de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie.² Naar aanleiding hiervan, en mede gelet op het ter zake van genoemd voorstel ontvangen BNC-fiche³, hebben de leden van de fracties van de **VVD**, **GroenLinks** en de **PvdA** gezamenlijk, **D66**, **Nanninga** en de **ChristenUnie** vragen en opmerkingen aan de regering. De leden van de fractie van het **CDA** sluiten zich graag bij de vragen van de fractieleden van de VVD aan.

De commissie heeft op 14 juli 2021 een brief gestuurd aan de staatssecretaris.

De staatssecretaris heeft op 30 augustus 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV) (*voorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66) (*ondervoorzitter*), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Doornhof (CDA), Karimi (GL), vac. (Fractie-Nanninga) Veldhoen (GL), Vos (PvdA), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Dittrich (D66), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD)

² Dossier E210012 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

³ *Kamerstukken I* 2020-2021, 35856, A.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 14 juli 2021

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van de op 27 april 2021 gepubliceerde mededeling COM(2021)120 van de Europese Commissie over de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie.⁴ Naar aanleiding hiervan, en mede gelet op het ter zake van genoemd voorstel ontvangen BNC-fiche⁵, hebben de leden van de fracties van de **VVD**, **GroenLinks** en de **PvdA** gezamenlijk, **D66**, **Nanninga** en de **ChristenUnie** de navolgende vragen en opmerkingen aan de regering. De leden van de fractie van het **CDA** sluiten zich graag bij de vragen van de fractieleden van de VVD aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de **VVD** wijzen erop dat uit het BNC-fiche behorend bij het voorstel blijkt dat de EU zich met name zal gaan richten op een gemeenschappelijke systematiek waarbij vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten met een geringe asielkans het streefdoel is. Hierbij zal een Europese terugkeercoördinator worden betrokken, zal gewerkt gaan worden met een verbeterd Europees registratiesysteem en zullen samenwerkingsverbanden en partnerschappen worden gesloten met de herkomstlanden.

De leden van de VVD-fractie willen de regering graag vragen of deze voornemens door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) goed te implementeren zijn zonder dat achterstanden ontstaan.

Voorts willen deze leden de regering vragen of is overwogen om het Nederlandse bedrijfsleven te betrekken bij de nieuwe strategie ter ondersteuning van het ontwikkelen van succesvolle economische samenwerkingsverbanden met herkomstlanden als bijvoorbeeld Marokko, Algerije en Libië?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** hebben de volgende vragen wat betreft de houding van de regering tegenover de EU-strategie.

1. Sinds 2017 bestaat de ondersteuning bij terugkeer en re-integratie voor een groter deel uit steun in natura en minder in het geven van geld. Heeft de regering cijfers over de effecten van deze beleidswijziging? Hoeveel mensen zijn er sinds 2017 vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst? Hoeveel mensen zijn er vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst in de periode van 2010 tot 2017? Hoeveel mensen zijn er in diezelfde twee periodes gedwongen teruggekeerd?
2. De regering kijkt kritisch naar de voorstellen met betrekking tot het vergroten van de duurzaamheid en re-integratieondersteuning, omdat uit onderzoek naar voren is gekomen dat de ondersteuning die bij terugkeer wordt geboden maar in zeer beperkte mate bijdraagt aan het

⁴ Dossier E210012 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

⁵ *Kamerstukken I* 2020-2021, 35856, A.

besluit van een vreemdeling om wel of niet terug te keren. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA willen hierbij benadrukken dat de Europese Commissie met dit voorstel vooral een duurzame re-integratie wil realiseren. Heeft de regering ook gekeken naar onderzoeken die kijken naar in hoeverre ondersteuning bij terugkeer effectief is bij het zorgen voor een duurzamere re-integratie? En staat de regering wel positief tegenover dit voorstel als het helpt bij het zorgen voor een duurzamere re-integratie, ook als het wellicht weinig bijdraagt aan de keuze van een vreemdeling om wel of niet terug te gaan?

3. Daarnaast acht de regering het van belang dat er een "goede afweging wordt gemaakt tussen terugkeer- en re-integratieondersteuning en het eventuele risico op aanzuigende werking als ook het maatschappelijke en politieke draagvlak". De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich hierbij af waarom de regering denkt dat het bieden van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer een 'aanzuigende werking' kan hebben. Op welk onderzoek baseert de regering de stelling dat ondersteuning een aanzuigende werking heeft? Hoeveel mensen zijn naar Nederland gekomen om met ondersteuning daarna weer terug te keren naar het land van herkomst?

4. Aansluitend op de vorige vraag, vragen deze leden zich af wat de regering precies bedoelt met dat het voorstel voor re-integratie in verhouding moet staan met het 'maatschappelijke draagvlak'. Waarom denkt de regering dat dit wellicht niet in verhouding staat? Hoe meet de regering het 'maatschappelijke draagvlak' voor dit voorstel? Wat verwacht de regering op dit vlak van de Europese Commissie? De leden wijzen de regering er in dit kader op dat de regering ook de verantwoordelijkheid heeft om dit 'maatschappelijke draagvlak' voor bepaalde maatregelen te creëren of te ondersteunen. Politieke retoriek waarin asielzoekers worden weggezet als personen die profiteren van het Nederlandse of Europese systeem is dan niet behulpzaam, daarnaast incorrect. Verder wijzen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA op de realiteit: als er weinig tot geen legale wegen voor migratie zijn, er weinig hervestiging plaatsvindt, IND-procedures jarenlang duren (met zware gevolgen voor de levens van asielzoekers), in hoeverre acht de regering het dan logisch dat asielzoekers vertrouwen hebben in het beleid ten aanzien van vrijwillige terugkeer en zullen zij willen meewerken aan vrijwillige terugkeer? Kan de regering hier nader op reflecteren?

5. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat de regering zeer positief staat tegenover het werken aan een hechte EU-samenwerking en coördinatie. Toch stelt de regering dat, op het gebied van ondersteuning bij re-integratie, er voor lidstaten voldoende flexibiliteit mogelijk moet blijven om 'maatwerk' te kunnen bieden. Kan de regering toelichten waarom de regering het beleid op dit terrein niet in zijn geheel wil conformeren aan het EU-beleid? Waarvoor is het 'maatwerk' volgens de regering precies nodig? En waarom vindt de regering het daarnaast belangrijk om zelfstandig keuzes te blijven maken over aan welke groepen wel of geen ondersteuning wordt geboden?

6. De regering merkt op dat de overname van de taken van de European Return and Reintegration Network (ERRIN) door Frontex een grote verandering betreft, waar eventuele moeilijkheden bij kunnen ontstaan. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben op dit gebied ook ernstige zorgen.

- a) Frontex' takenpakket ligt momenteel voornamelijk bij grenscontrole en gedwongen terugkeer (slechts 18 procent van de Frontex-terugkeeroperaties in 2020 had betrekking op vrijwillige terugkeer). Nu de uitvoer van vrijwillige terugkeer in de strategie volledig aan Frontex wordt overgedragen, achten deze leden het van belang aan te kaarten dat grenscontrole en gedwongen terugkeer van een zeer andere aard is dan vrijwillige

terugkeer, met name vanwege de mate van dwang die inherent is in de eerstgenoemde operatie. Ziet de regering een risico dat met het overdragen van deze taak aan Frontex de vrijwilligheid van vrijwillige terugkeer onder druk komt te staan? Zo ja, waarom, en ziet de regering mogelijke oplossingen om dit te voorkomen? Zo nee, waarom niet, en aan welke waarborgen ontleent de regering dit vertrouwen?

- b) Mevrouw Catherine Woollard, directeur van de European Council on Refugees and Exiles, stelt in reactie op de strategie dat het "zeer riskant is om meer taken over te dragen aan Frontex, zeker in derde landen waar Frontex-operaties zeer ondoorzichtig neigen te zijn" en dat "het bekend is dat terugkeeroperaties specifiek een gebied zijn waarin er een risico van schendingen bestaat". Hoe beoordeelt de regering deze kritiek op het voorstel?
- c) Frontex wordt momenteel door een werkgroep in het Europees Parlement onderzocht voor mogelijke betrokkenheid bij illegale *pushbacks* in Griekenland. Ziet de regering een probleem in het verder uitbreiden van de capaciteiten van Frontex terwijl dit onderzoek nog loopt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de positieve appreciatie van de regering tegenover het voorstel? En zouden mogelijke toekomstige conclusies van dit onderzoek volgens de regering een effect moeten hebben op Frontex' positie in het vrijwillig terugkeerbeleid?
- d) Kan de regering garanderen dat zij de Europese Commissie kritisch zal bevragen over de eventuele moeilijkheden die hierbij kunnen ontstaan en over de rol van de Europese Commissie bij het verhelpen van die moeilijkheden? Kan de regering ook toezeggen hierin de bovengenoemde punten (druk op vrijwilligheid van de procedure, het commentaar van ECRE, en de positie van Frontex m.b.t. het lopende onderzoek) kritisch aan de orde te stellen?

7. Vervolgens hebben de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA een vraag over de relatie van de EU-strategie tot de voorgestelde grensprocedure in het EU-migratiepact. De Europese Commissie stelt dat de grensprocedure de vrijwillige terugkeer zal vergemakkelijken en aanmoedigen, aangezien mensen beschikbaar zullen zijn voor en eerder bereid zullen zijn tot samenwerking met de autoriteiten. Vrijwillige terugkeer met steun bij re-integratie biedt hier volgens de Europese Commissie meer perspectieven, omdat de grensprocedure geldt voor mensen die weinig kans hebben om in de EU te blijven. Eerder bestempelden verschillende NGO's, waaronder VluchtelingenWerk en de European Council on Refugees and Exiles, deze procedure als een 'tweederangsprocedure'. De asielzoekers die de grensprocedure in worden gestuurd, worden immers aan de voordeur al als kansloos bestempeld, er ligt een sterke nadruk op de voorziene terugkeer van de asielzoeker, de asielzoekers bevinden zich volgens meerdere NGO's tijdens de procedure in een 'praktische detentiesituatie', en toegang tot juridische en andere bijstand is mogelijk beperkt. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA betwijfelen in hoeverre het gaat om een 'vrijwillige terugkeer', als iemand niet de kans heeft gekregen op een eerlijk asielproces. Om deze reden willen deze leden de regering vragen om kritisch te zijn op de vrijwillige terugkeer in relatie tot de grensprocedure. Is de regering het met de leden van GroenLinks en de PvdA eens dat de terugkeer niet als 'vrijwillig' kan worden bestempeld als er sprake is geweest van een 'tweederangs procedure'? En dat de algemene context (waaronder praktische detentie) van grensprocedures per definitie afdoet aan de 'vrijwilligheid' van een beslissing tot vrijwillige terugkeer? Zo nee, waarom niet? Kan de regering garanderen deze zorg met de Europese Commissie te bespreken?

8. De regering stelt dat het met betrekking tot het operationele kader van belang is dat Europese (kwaliteits)normen ten aanzien van vertrek- en re-integratieondersteuning niet leiden tot meer bureaucratie bij het (extra) afleggen van verantwoording over de wijze waarop het beleid

wordt uitgevoerd en de behaalde resultaten. Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA eens dat het verzekeren van hoge kwaliteit van maatregelen van vrijwillige terugkeer en re-integratie en uniforme standaarden voor de beoordeling hiervan een belangrijke stap is in het versterken van het vrijwillige terugkeer en re-integratiebeleid? Kan de regering onderschrijven dat extra bureaucratie, binnen de grenzen van de redelijkheid, hierbij mogelijk een noodzakelijk kwaad is?

9. In de High Level Conference on Migration and Asylum van 14 juni 2021 werd gesproken over legale migratie: dat er zou moeten worden aangestuurd op selectieve, veilige, reguliere en legale migratievormen die het Europese arbeidstekort in de periode van 2020 tot 2050 kan opvangen dat ontstaat door vergrijzing en dalende geboortecijfers. Europa heeft tot 2050 circa 17 miljoen middel- en laagopgeleide arbeidskrachten nodig die er vanwege de vergrijzing en lage geboortecijfers niet zijn. Gesteld werd dat legale migratie een doelmatige oplossing is voor het structurele toekomstige tekort aan arbeidskrachten in Europa. Kan de regering een appreciatie geven van de stellingen die in die conferentie werden betrokken. Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA eens dat een stelsel voor legale migratie zowel nuttig is voor de Europese lidstaten als de mensen die uit derde landen proberen in Europa een inkomen uit arbeid te verdienen? Zo ja, welke maatregelen neemt de regering om legale gereguleerde migratie meer mogelijk te maken? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de **D66**-fractie wijzen erop dat het voor een menswaardig, rechtvaardig en beheersbaar migratiebeleid van belang is dat er goede mogelijkheden zijn voor personen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de EU om terug te kunnen keren naar het land van herkomst. De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen aan de regering over het BNC-fiche, de rol die Frontex gaat vervullen in de uitvoering van deze nieuwe strategie, de invloed van de COVID-strategie en het verband tussen het terugschroeven van het hervestigingsquotum in Nederland en de bereidheid van landen om migranten terug te nemen.

De minister van Buitenlandse Zaken stelt als reactie op het voorstel in het BNC-Fiche: "Het huidige Nederlandse beleid gaat niet uit van rechten, maar van het wegnemen van (praktische) belemmeringen voor terugkeer door het aanbieden van terugkeer- en re-integratieondersteuning aan specifieke doelgroepen".⁶ Voorts stelt de minister dat het van belang is dat Nederland zelfstandig keuzes kan blijven maken over de groepen aan wie ondersteuning wordt geboden. Kan de regering specificeren aan welke groepen de regering in het kader van vrijwillige terugkeer wel of geen ondersteuning wil bieden?

In de reactie op het voorstel in het BNC-Fiche stelt de minister dat het kabinet kritisch is op de voorstellen die in het kader van het versterken van de re-integratiesteun worden gedaan. Uit de voorstellen zou niet kunnen worden opgemaakt in hoeverre er een goede balans is tussen de omvang van de ondersteuning en de aanzuigende werking en draagvlak bij de bevolking voor het bieden van de ondersteuning.⁷ De leden van de D66-fractie vragen op basis waarvan de regering een eventuele aanzuigende werking verwacht. Bovendien vragen deze leden zich af welke wetenschappelijke onderbouwde aanwijzingen er zijn om te veronderstellen dat er onvoldoende draagvlak bij de bevolking zou zijn voor het bieden van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer.

⁶ Kamerstukken I 2020/2021, 35856, A, p. 5.

⁷ Kamerstukken I 2020/2021, 35856, A, p. 5.

In de nieuwe strategie krijgt Frontex een grotere rol bij terugkeer. Frontex zal in 2022 de activiteiten van het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie overnemen. Onlangs bracht de Europese Rekenkamer het rapport *Ondersteuning van het beheer van de buitengrenzen door Frontex: tot nog toe onvoldoende doeltreffend* uit, waarin het controleerde of Frontex zijn primaire activiteiten doeltreffend uitvoerde. In het rapport stelde de Europese Rekenkamer onder andere tekortkomingen vast over de personeelsplanning. Deze tekortkomingen zouden een belangrijk risico vormen voor de doeltreffendheid van de nieuwe operationele rol van het Agentschap.⁸ Hoe ziet de regering de uitkomst van het rapport van de Europese Rekenkamer in relatie tot de grotere rol die de Europese Commissie aan Frontex toe wil schrijven bij de nieuwe strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie? Het eerste proefproject voor individuele gezamenlijke re-integratiesteun is in mei 2021 van start gegaan.⁹ Wanneer zijn de eerste resultaten van dit proefproject bekend?

Daarnaast vernemen de leden van de D66-fractie graag op welke wijze de COVID-pandemie invloed heeft op de implementatie van de nieuwe strategie. Zijn er cijfers bekend over de invloed van de pandemie op de aantallen personen die vrijwillig terugkeren?

Voorts hebben de leden van de D66-fractie vragen over de relatie tussen het besluit van het kabinet om in 2019-2021 het nationale hervestigingsquotum terug te brengen van 750 naar 500 vluchtelingen¹⁰ en de bereidheid van landen van herkomst om eigen onderdanen terug te nemen zeker in het geval als deze personen vrijwillig zouden willen terugkeren. Het zou kunnen dat het niet om dezelfde landen gaat, maar het is denkbaar dat landen én veel vluchtelingen opvangen én ook eigen onderdanen moeten kunnen terugnemen. Volgens het voorstel moeten alomvattende partnerschappen met partnerlanden centraal staan in de externe dimensie van het nieuwe pact.¹¹ Kan de regering aangeven of de afname van uitnodigingen aan vluchtelingen die zich in een kwetsbare positie bevinden effect heeft gehad of zou kunnen hebben op de slagingskansen van partnerschappen met landen van herkomst?

In het rapport *Samen werken aan terugkeer* stelt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken dat zelfstandig vertrek de voorkeur heeft boven gedwongen terugkeer. Zij raadt aan om vreemdelingen die niet direct genegen zijn om zelfstandig terug te keren en die in bewaring worden gesteld, actiever te benaderen en hen te informeren over de mogelijkheden om (alsnog) zelfstandig terug te keren.¹² De leden van de D66-fractie zouden graag willen weten op welke wijze de regering vreemdelingen die in bewaring worden gesteld actiever gaat informeren over de mogelijkheden voor vrijwillige terugkeer.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie-Nanninga

De leden van de fractie-**Nanninga** merken op dat in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 4 juni 2021¹³ te lezen is dat vrijwillige terugkeer beter is voor de perspectieven van de 'vreemdeling'; waarom is dat een beleidsgrond? Waarom is terugkeer - al of niet gedwongen - niet eenvoudigweg prioriteit en waarom spelen de perspectieven van mensen die hier überhaupt niet mogen blijven een rol? Waarom wordt niet zwaarder ingezet op gedwongen terugkeer?

⁸ Europese Rekenkamer (2021), *Ondersteuning van het beheer van de buitengrenzen van Frontex: tot nu toe onvoldoende doeltreffend*, nr. 08 §74-76.

⁹ COM(2021)120, p. 3.

¹⁰ *Kamerstukken II 2018/2019*, 19637, nr. 2459, p. 2.

¹¹ COM(2021)120, p. 2.

¹² Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2021), *Samen werken aan terugkeer: advies over effectiviteit en zorgvuldigheid van vreemdelingenbewaring*, p. 5.

¹³ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35856, A.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben de principiële overtuiging dat de EU-lidstaten en nadrukkelijk ook Nederland een verantwoordelijkheid hebben om aan hen die met name als gevolg van onderdrukking, vervolging of oorlog op de vlucht zijn een goed heenkomen te bieden. Een EU-brede strategie kan daartoe bijdragen en deze leden verwelkomen die strategie in die zin dan ook. Wel stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie de regering graag de volgende vragen.

Vrijwillige terugkeer is een kernonderdeel van de strategie. Van belang is echter niet alleen medewerking van degene die terugkeert, maar ook van het land van herkomst. Naar de opvatting van de leden van de fractie van de ChristenUnie loopt het beleid daarop nog te vaak vast. Biedt deze EU-strategie naar het inzicht van de regering voldoende houvast voor een steviger diplomatieke aanpak waar het gaat om medewerking door landen van herkomst? Is de regering bereid om vaker en steviger in te zetten op het maken van afspraken over medewerking aan terugkeer als voorwaarde voor/bij steun aan en samenwerking met landen van herkomst? En ziet de regering ruimte dat ook in EU-verband nadrukkelijker te agenderen, zodat lidstaten daarin gezamenlijk kunnen optrekken?

De leden van de fractie van de ChristenUnie missen in de EU-strategie een helder bewustzijn van de risico's die LHBTIQ-personen, bekeerlingen en vrouwen kunnen lopen bij terugkeer. Deze leden vragen de regering uitdrukkelijk de voorliggende EU-strategie ook vanuit dat gezichtspunt te willen beschouwen en te laten weten of in de visie van de regering de positie van de genoemde groepen voldoende is geborgd.

De voorliggende strategie leunt waar het gaat om de uitvoering stevig op de inzet van Frontex. De Europese Commissie noemt de rol van Frontex zelfs essentieel. Die organisatie heeft echter de laatste tijd niet altijd een vertrouwenwekkende reputatie opgebouwd waar het gaat om het optreden bij dreigende of daadwerkelijke schendingen van de rechten van vluchtelingen. Is de regering van opvatting dat Frontex in EU-verband voldoende en adequaat wordt aangesproken en aangestuurd op het werken volgens de kernwaarden van het terugkeerbeleid? En wat kan de regering hieraan nog extra bijdragen?

De EU-strategie zet in op het verlenen van hoogwaardige steun bij vrijwillige terugkeer, in het bijzonder waar het gaat om advisering, medische en psychologische ondersteuning en financiële, juridische en logistieke bijstand voor reizen. Deze inzet spreekt de leden van de ChristenUnie-fractie aan. In hoeverre voldoet de Nederlandse praktijk op dit moment al aan dat hoogwaardige niveau van ondersteuning?

De Europese Commissie koerst op verbetering van het rechtskader om een doeltreffende uitvoering van deze strategie verder te vergemakkelijken. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen met de Europese Commissie vast dat het rechtskader voor verbetering vatbaar is en zien voorstellen die tot zulke verbeteringen strekken met belangstelling tegemoet.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze **graag voor het einde van het zomerreces van de Kamer.**

M.H.M. Faber - van de Klashorst
Voorzitter van de vaste commissie
voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2021

Op 14 juli jl. heb ik van de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks, PvdA, D66, Nanninga, en de ChristenUnie vragen ontvangen met betrekking tot het ontvangen BNC-fiche over de mededeling van de Europese Commissie inzake de EU-strategie voor vrijwillige terugkeer en re-integratie. Bijgaand treft u mijn antwoorden aan op de gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD wijzen erop dat uit het BNC-fiche behorend bij het voorstel blijkt dat de EU zich met name zal gaan richten op een gemeenschappelijke systematiek waarbij vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten met een geringe asielkans het streefdoel is. Hierbij zal een Europese terugkeercoördinator worden betrokken, zal gewerkt gaan worden met een verbeterd Europees registratiesysteem en zullen samenwerkingsverbanden en partnerschappen worden gesloten met de herkomstlanden.

De leden van de VVD-fractie willen de regering graag vragen of deze voornemens door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) goed te implementeren zijn zonder dat achterstanden ontstaan.

Antwoord

Vooralsnog is het niet de verwachting dat de maatregelen die voortkomen uit de EU-strategie leiden tot een zwaardere belasting voor de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het terugkeerbeleid. Eventuele maatregelen zullen waarschijnlijk als eerste relevant zijn voor en effect hebben op de DT&V. Omdat de exacte uitwerking van de EU-strategie nog niet duidelijk is, zal uiteindelijk moeten blijken wat de (extra) lasten voor de betrokken organisaties zullen zijn. Het (demissionaire) kabinet zal zich inspannen om deze lasten zo laag mogelijk te laten zijn.

Voorts willen deze leden de regering vragen of is overwogen om het Nederlandse bedrijfsleven te betrekken bij de nieuwe strategie ter ondersteuning van het ontwikkelen van succesvolle economische samenwerkingsverbanden met herkomstlanden als bijvoorbeeld Marokko, Algerije en Libië?

Antwoord

De Europese Commissie heeft deze nieuwe strategie ontwikkeld en gepubliceerd. Het is nu nog te vroeg om vooruit te lopen op de precieze uitwerking van de uiteindelijke implementatie van deze EU-brede strategie en wat dit precies voor de Nederlandse inzet betekent, ook gezien de status van het huidige demissionaire kabinet. Het betrekken van het Nederlandse bedrijfsleven bij de nieuwe strategie ter ondersteuning van het ontwikkelen van succesvolle economische samenwerkingsverbanden met herkomstlanden kan mogelijk een interessante optie zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben de volgende vragen wat betreft de houding van de regering tegenover de EU-strategie. Sinds 2017 bestaat de ondersteuning bij terugkeer en re-integratie voor een groter deel uit steun in natura en minder in het geven van geld. Heeft de regering cijfers over de effecten van deze beleidswijziging? Hoeveel mensen zijn er sinds 2017 vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst? Hoeveel mensen zijn er vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst in de periode van 2010 tot 2017? Hoeveel mensen zijn er in diezelfde twee periodes gedwongen teruggekeerd?

Antwoord

In onderstaande tabel treft u de cijfers aan over het vrijwillig vertrek naar het land van herkomst (Zv lvh) en het gedwongen vertrek naar het land van herkomst (Gv lvh). Het gaat hierbij om vreemdelingen die in de caseload van de DT&V zaten. Het betreft het gemiddeld vertrek per jaar voor de jaren 2010-2016 en voor de jaren 2017-2019. Vanwege de reisbeperking als gevolg van de Covid-19 pandemie zijn de jaren 2020 en 2021 niet meegenomen.

	2010-2016	2017-2019
Aantoonbaar vertrek	3.860	4.060
Zv lvh	2.290	2.630
Gv lvh	1.570	1.430
Percentage	60%	70%

Ten aanzien van deze cijfers merk ik verder nog op dat niet alle migranten die door IOM worden ondersteund bij hun vertrek uit Nederland en re-integratie in het land van herkomst, in de caseload zitten van de DT&V. Deze cijfers geven dus geen volledig beeld over het aantal personen dat re-integratieondersteuning heeft ontvangen. Naast IOM wordt er ook re-integratieondersteuning verstrekt door ngo's via de Subsidieregeling OZV 2019 en via het ERRIN programma.

Het effect van de in de vraag genoemde beleidswijziging is moeilijk te geven en kan niet alleen worden afgelezen aan hoeveel mensen er vertrokken zijn, zelfstandig of gedwongen. Het percentage aantoonbaar (zelfstandig dan wel gedwongen) vertrek hangt van veel andere factoren af, zoals de instroom die elk jaar fluctueert, de wijzigingen in veiligheidssituaties in landen van herkomst en de daarmee samenhangende inwilligings- en afwijzingspercentages. Ook afgekondigde besluit- en vertrekmoratoria, persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling, de samenwerking met landen van herkomst op gedwongen (en zelfstandig) vertrek kunnen een rol spelen. Er kunnen dan ook geen conclusies worden getrokken op basis van deze cijfers alleen.

De regering kijkt kritisch naar de voorstellen met betrekking tot het vergroten van de duurzaamheid en re-integratieondersteuning, omdat uit onderzoek naar voren is gekomen dat de ondersteuning die bij terugkeer wordt geboden maar in zeer beperkte mate bijdraagt aan het besluit van een vreemdeling om wel of niet terug te keren. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA willen hierbij benadrukken dat de Europese Commissie met dit voorstel vooral een duurzame re-integratie wil realiseren. Heeft de regering ook gekeken naar onderzoeken die kijken naar in hoeverre ondersteuning bij terugkeer effectief is bij het zorgen voor een duurzamere re-integratie? En staat de regering wel positief tegenover dit voorstel als het helpt bij het zorgen voor een duurzamere re-integratie, ook als het wellicht weinig bijdraagt aan de keuze van een vreemdeling om wel of niet terug te gaan?

Antwoord

Het klopt dat de Europese Commissie juist de duurzame re-integratie wil realiseren. Over het effect van ondersteuning bij terugkeer en duurzame re-integratie en voorwaarden voor effectieve ondersteuning is momenteel in toenemende mate, maar nog steeds beperkt, onderzoek beschikbaar. Het kabinet volgt onderzoeken naar de effecten. Met de aandacht voor onder andere het eigenaarschap van partnerlanden en samenhang met ontwikkelingsprogramma's sluit de strategie van de Europese Commissie aan bij de laatste inzichten, en het kabinet is positief over dit doel van de strategie.

Om de kennis over de duurzaamheid van terugkeer en re-integratieondersteuning uit te breiden, en om ook specifiek de door Nederland gegeven ondersteuning te evalueren, heb ik eerder toegezegd om samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken na te gaan of hier onderzoek naar kan worden gedaan. Inmiddels heb ik het WODC gevraagd om het onderzoek hiernaar op te pakken. Op dit moment wordt samen met het WODC gekeken naar de exacte invulling hiervan en naar de te stellen onderzoeksvragen.

Daarnaast acht de regering het van belang dat er een "goede afweging wordt gemaakt tussen terugkeer- en re-integratieondersteuning en het eventuele risico op aanzuigende werking als ook

het maatschappelijke en politieke draagvlak". De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich hierbij af waarom de regering denkt dat het bieden van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer een 'aanzuigende werking' kan hebben. Op welk onderzoek baseert de regering de stelling dat ondersteuning een aanzuigende werking heeft? Hoeveel mensen zijn naar Nederland gekomen om met ondersteuning daarna weer terug te keren naar het land van herkomst?

Antwoord

In 2017 is er onderzoek verricht naar de eventuele aanzuigende werking van financiële ondersteuning bij vertrek. Voor een specifiek aantal landen is onderzocht of het stopzetten van (financiële) herintegratieondersteuning effect had op de instroom. Uit dit onderzoek bleek niet dat die relatie gelegd kon worden. In het verleden hebben we echter gezien dat er soms meer personen dan gebruikelijk uit een specifiek land of regio aanspraak maakten op herintegratieondersteuning. Na signalen dat migranten mogelijk naar Nederland kwamen om aanspraak te maken op herintegratieondersteuning, zijn specifieke landen van herkomst uitgesloten van deze ondersteuning. Op de vraag hoeveel mensen naar Nederland zijn gekomen om met ondersteuning daarna weer terug te keren naar het land van herkomst, kan geen antwoord worden gegeven. Hier is geen specifiek onderzoek naar verricht.

Van eventuele aanzuigende werking zou alleen sprake kunnen zijn als de kosten om naar Nederland te reizen, lager liggen dan de ondersteuning die migranten meekrijgen bij vertrek. Mede om een eventuele aanzuigende werking te voorkomen, is er in 2016 en 2017 een meer bestendig stelsel voor terugkeerondersteuning ingevoerd, waarbij minder financiële ondersteuning en meer in natura ondersteuning wordt verstrekt. Daarnaast komen migranten die geen visum nodig hebben om naar Nederland te reizen, sinds 2016 niet meer in aanmerking voor herintegratieondersteuning, maar enkel voor basisvertrekondersteuning via IOM. Om te voorkomen dat migranten asiel aanvragen om in aanmerking te komen voor herintegratieondersteuning en daarmee het asielproces onnodig belasten, krijgen afgewezen asielzoekers sinds 1 juli 2017 niet meer financiële ondersteuning dan vertrekplichtige vreemdelingen die geen asielaanvraag hebben ingediend. In 2016 zijn daarnaast op Nederlands initiatief niet bindende afspraken gemaakt over de hoogte van de herintegratieondersteuning binnen de EU. Als de hoogte van de herintegratieondersteuning binnen verschillende EU-lidstaten vergelijkbaar is, wordt voorkomen dat migranten die willen vertrekken naar hun land van herkomst, binnen de EU doorreizen naar het land waar zij de hoogste ondersteuning ontvangen. Om deze reden ben ik ook voorstander van nadere Europese afstemming met betrekking tot doelgroepen die in aanmerking komen voor herintegratieondersteuning en de omvang en aard van deze ondersteuning. Wel vind ik het van belang dat er nationaal mogelijkheden bestaan om te kunnen afwijken indien dat nodig zou mogen zijn.

Aansluitend op de vorige vraag, vragen deze leden zich af wat de regering precies bedoelt met dat het voorstel voor re-integratie in verhouding moet staan met het 'maatschappelijke draagvlak'. Waarom denkt de regering dat dit wellicht niet in verhouding staat? Hoe meet de regering het 'maatschappelijke draagvlak' voor dit voorstel? Wat verwacht de regering op dit vlak van de Europese Commissie? De leden wijzen de regering er in dit kader op dat de regering ook de verantwoordelijkheid heeft om dit 'maatschappelijke draagvlak' voor bepaalde maatregelen te creëren of te ondersteunen. Politieke retoriek waarin asielzoekers worden weggezet als personen die profiteren van het Nederlandse of Europese systeem is dan niet behulpzaam, daarnaast incorrect. Verder wijzen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA op de realiteit: als er weinig tot geen legale wegen voor migratie zijn, er weinig hervestiging plaatsvindt, IND-procedures jarenlang duren (met zware gevolgen voor de levens van asielzoekers), in hoeverre acht de regering het dan logisch dat asielzoekers vertrouwen hebben in het beleid ten aanzien van vrijwillige terugkeer en zullen zij willen meewerken aan vrijwillige terugkeer? Kan de regering hier nader op reflecteren?

Antwoord

In het recente verleden, waaronder in de uitzendingen van Nieuwsuur,¹⁴ is er aandacht geweest voor het ondersteunen van uitgedeelde asielzoekers of irregulier verblijvende vreemdelingen.

¹⁴ Kabinet maakt eigen plannen terugsturen asielzoekers niet waar, Nieuwsuur d.d. 13 januari 2020; Justitie subsidieert twijfelachtige terugkeerprojecten, Nieuwsuur d.d. 14 januari 2020.

Vanuit de Tweede Kamer zijn hierover kritische vragen gesteld.¹⁵ Ook in het debat over het asielbeleid in het algemeen, zowel politiek als maatschappelijk, wordt regelmatig kritiek geuit en staat het maatschappelijk draagvlak onder druk. Wanneer vreemdelingen, die geen rechtmatig verblijf meer hebben, grote 'bedragen' aan re-integratieondersteuning ontvangen, acht ik het niet waarschijnlijk dat iedereen daar positief op zal reageren. Het kabinet acht het daarom van belang om ook het maatschappelijk draagvlak in ogenschouw te houden en heeft mede in het licht hiervan het meer bestendige terugkeerondersteuningsstelsel ingericht, zoals hierboven toegelicht. Dit stelsel beoogt een balans tussen enerzijds het gedegen ondersteunen van migranten bij hun terugkeer naar het land van herkomst om zoveel mogelijk zorg te dragen voor een duurzame herintegratie (en het voorkomen van remigratie) en anderzijds het voorkomen van migratiestromen enkel gericht op het verkrijgen van herintegratieondersteuning.

Het kabinet zet zich in om duidelijk over de doelen, onderliggende overwegingen en resultaten van haar beleid te communiceren aan de maatschappij, om zo begrip en draagvlak te vergroten en ondersteunen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat de regering zeer positief staat tegenover het werken aan een hechte EU-samenwerking en coördinatie. Toch stelt de regering dat, op het gebied van ondersteuning bij re-integratie, er voor lidstaten voldoende flexibiliteit mogelijk moet blijven om 'maatwerk' te kunnen bieden. Kan de regering toelichten waarom de regering het beleid op dit terrein niet in zijn geheel wil conformeren aan het EU-beleid? Waarvoor is het 'maatwerk' volgens de regering precies nodig? En waarom vindt de regering het daarnaast belangrijk om zelfstandig keuzes te blijven maken over aan welke groepen wel of geen ondersteuning wordt geboden?

Antwoord

Niet iedere situatie van iedere vreemdeling die Nederland moet verlaten is hetzelfde. Om die reden vindt het kabinet het van belang dat er voldoende maatwerk mogelijk is om op de specifieke situaties te reageren. Wanneer bijvoorbeeld Nederland te maken krijgt met de verhoogde instroom vanuit bepaalde landen maar de rest van de EU-lidstaten niet, dan moet de mogelijkheid blijven bestaan om zelfstandig te besluiten om de herintegratieondersteuning stop te zetten of te verlagen om eventuele aanzuigende werking te voorkomen of juist meer herintegratieondersteuning te verstrekken om zo het vertrek te bespoedigen.

De regering merkt op dat de overname van de taken van de European Return and Reintegration Network (ERRIN) door Frontex een grote verandering betreft, waar eventuele moeilijkheden bij kunnen ontstaan. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben op dit gebied ook ernstige zorgen. Frontex' takenpakket ligt momenteel voornamelijk bij grenscontrole en gedwongen terugkeer (slechts 18 procent van de Frontex-terugkeeroperaties in 2020 had betrekking op vrijwillige terugkeer). Nu de uitvoer van vrijwillige terugkeer in de strategie volledig aan Frontex wordt overgedragen, achten deze leden het van belang aan te kaarten dat grenscontrole en gedwongen terugkeer van een zeer andere aard is dan vrijwillige terugkeer, met name vanwege de mate van dwang die inherent is in de eerstgenoemde operatie. Ziet de regering een risico dat met het overdragen van deze taak aan Frontex de vrijwilligheid van vrijwillige terugkeer onder druk komt te staan? Zo ja, waarom, en ziet de regering mogelijke oplossingen om dit te voorkomen? Zo nee, waarom niet, en aan welke waarborgen ontleent de regering dit vertrouwen?

Antwoord

Nee, het kabinet ziet geen risico aangezien vrijwillige terugkeer al onder het mandaat van Frontex viel. Frontex heeft derhalve al de nodige ervaring en expertise op dit gebied om ervoor te zorgen dat de taken van het agentschap gescheiden worden uitgevoerd en dat de vrijwilligheid van vrijwillige terugkeer niet onder druk komt te staan. Daarnaast wordt ERRIN overgenomen door Frontex. ERRIN heeft zich de laatste jaren hoofdzakelijk beziggehouden met vrijwillige terugkeer. ERRIN deelt actief haar expertise met Frontex en biedt Frontex hierbij technische assistentie aan zodat het Agentschap zelf haar structuur kan opbouwen.

¹⁵ Tweede Kamer, Kamervragen (aanhangsel) 2019-2020, nr. 2695; Tweede Kamer, Kamervragen (aanhangsel) 2019-2020, nr. 2696.

Mevrouw Catherine Woollard, directeur van de European Council on Refugees and Exiles, stelt in reactie op de strategie dat het "zeer riskant is om meer taken over te dragen aan Frontex, zeker in derde landen waar Frontex-operaties zeer ondoorzichtig neigen te zijn" en dat "het bekend is dat terugkeeroperaties specifiek een gebied zijn waarin er een risico van schendingen bestaat". Hoe beoordeelt de regering deze kritiek op het voorstel? Frontex wordt momenteel door een werkgroep in het Europees Parlement onderzocht voor mogelijke betrokkenheid bij illegale pushbacks in Griekenland. Ziet de regering een probleem in het verder uitbreiden van de capaciteiten van Frontex terwijl dit onderzoek nog loopt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de positieve appreciatie van de regering tegenover het voorstel? En zouden mogelijke toekomstige conclusies van dit onderzoek volgens de regering een effect moeten hebben op Frontex' positie in het vrijwillig terugkeerbeleid?

Antwoord

Met de Europese grens- en kustwachtverordening (2019/1896) werd het mandaat van Frontex voor terugkeer versterkt. Volgens het kabinet is deze grotere rol voor Frontex op het gebied van terugkeer in lijn met de uniforme en gecoördineerde aanpak binnen de EU. In de EU-strategie over vrijwillige terugkeer en re-integratie wordt deze grotere rol verder uitgewerkt. Het kabinet steunt de verdere uitbreiding van de capaciteiten van Frontex. Hierbij geldt dat uitoefening van de taken door het Agentschap binnen de kaders van internationale en EU wet- en regelgeving dient te gebeuren. De verschillende rapportage- en monitoringsmechanismen voor de grondrechten in de activiteiten van Frontex, zoals de grondrechtenfunctionaris en grondrechtenmonitors, gelden ook voor de activiteiten van Frontex op het gebied van terugkeer. De leden van de fracties stippen aan dat er verschillende onderzoeken inzake Frontex worden gedaan, zoals door het Europees Parlement, de Europese Ombudsman, de werkgroep FRaLO van de Frontex Management Board en OLAF. Een aantal van deze onderzoeken zijn inmiddels afgerond, behalve het onderzoek van OLAF. Het is van groot belang om tekortkomingen bij de uitvoering van het sterkere mandaat van Frontex effectief en voortvarend op te pakken. Het kabinet is van mening dat de uitkomsten en aanbevelingen van alle afgeronde en nog lopende onderzoeken, moeten worden besproken in alle relevante gremia, zoals de Frontex Management Board, de Raad en het Europees Parlement.

Kan de regering garanderen dat zij de Europese Commissie kritisch zal bevragen over de eventuele moeilijkheden die hierbij kunnen ontstaan en over de rol van de Europese Commissie bij het verhelpen van die moeilijkheden? Kan de regering ook toezeggen hierin de bovengenoemde punten (druk op vrijwilligheid van de procedure, het commentaar van ECRE, en de positie van Frontex m.b.t. het lopende onderzoek) kritisch aan de orde te stellen?

Antwoord

Ja, dat kan het kabinet.

Vervolgens hebben de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA een vraag over de relatie van de EU-strategie tot de voorgestelde grensprocedure in het EU-migratiepact. De Europese Commissie stelt dat de grensprocedure de vrijwillige terugkeer zal vergemakkelijken en aanmoedigen, aangezien mensen beschikbaar zullen zijn voor en eerder bereid zullen zijn tot samenwerking met de autoriteiten. Vrijwillige terugkeer met steun bij re-integratie biedt hier volgens de Europese Commissie meer perspectieven, omdat de grensprocedure geldt voor mensen die weinig kans hebben om in de EU te blijven. Eerder bestempelden verschillende NGO's, waaronder Vluchtelingen- Werk en de European Council on Refugees and Exiles, deze procedure als een 'tweederangsprocedure'. De asielzoekers die de grensprocedure in worden gestuurd, worden immers aan de voordeur al als kansloos bestempeld, er ligt een sterke nadruk op de voorziene terugkeer van de asielzoeker, de asielzoekers bevinden zich volgens meerdere NGO's tijdens de procedure in een 'praktische detentiesituatie', en toegang tot juridische en andere bijstand is mogelijk beperkt. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA betwijfelen in hoeverre het gaat om een 'vrijwillige terugkeer', als iemand niet de kans heeft gekregen op een eerlijk asielproces. Om deze reden willen deze leden de regering vragen om kritisch te zijn op de vrijwillige terugkeer in relatie tot de grensprocedure. Is de regering het met de leden van GroenLinks en de PvdA eens dat de terugkeer niet als 'vrijwillig' kan worden bestempeld als er sprake is geweest van een 'tweederangs procedure'? En dat de algemene context (waaronder praktische detentie) van grensprocedures per definitie afdoet aan de 'vrijwilligheid' van een

beslissing tot vrijwillige terugkeer? Zo nee, waarom niet? Kan de regering garanderen deze zorg met de Europese Commissie te bespreken?

Antwoord

Het kabinet is voorstander van asielbuitengrensprocedures, inclusief een terugkeer vanuit deze procedures van degenen die geen aanspraak maken op asiel. Het concept van een asielgrensprocedure is niet nieuw en is (reeds) onderdeel van de vigerende Schengen- en EU-asielregelgeving. De Schengengrenscodex (SGC) verplicht de lidstaten te verzekeren dat vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang niet het grondgebied betreden. Dit ziet ook op vreemdelingen die een asielverzoek aan de buitengrens indienen. Goed functionerende grensprocedures dragen ook bij aan het tegengaan van secundaire migratie van degenen die geen aanspraak maken op asiel en bieden asielmigranten snel duidelijkheid. Tegelijk onderschrijft het kabinet, met het oog op zorgvuldige besluitvorming, het belang dat ook in de grensprocedures de afhandeling van asielverzoeken met voldoende waarborgen is omkleed, inclusief opvang conform Europese en Internationale standaarden. Al het vorenstaande vormt de inzet van het kabinet bij de besprekingen in de EU-gremia van de artikelen rondom de asielbuitengrensprocedure.

De regering stelt dat het met betrekking tot het operationele kader van belang is dat Europese (kwaliteits)normen ten aanzien van vertrek- en re-integratieondersteuning niet leiden tot meer bureaucratie bij het (extra) afleggen van verantwoording over de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd en de behaalde resultaten. Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA eens dat het verzekeren van hoge kwaliteit van maatregelen van vrijwillige terugkeer en re-integratie en uniforme standaarden voor de beoordeling hiervan een belangrijke stap is in het versterken van het vrijwillige terugkeer en re-integratiebeleid? Kan de regering onderschrijven dat extra bureaucratie, binnen de grenzen van de redelijkheid, hierbij mogelijk een noodzakelijk kwaad is?

Antwoord

Het kabinet is het met de leden van GroenLinks en de PvdA eens dat kwaliteitsnormen en uniforme werkafspraken kunnen bijdragen aan het versterken van een gezamenlijk beleid inzake terugkeer en re-integratie. Om die reden heeft Nederland binnen de Return Expert Group van het Europees Migratie Netwerk ook een voorstel gedaan voor niet-bindende standaarden voor terugkeer en re-integratie. Nederland ondersteunt ook het zogeheten Quality Monitoring Framework voor herintegratie dat onder ERRIN wordt ontwikkeld. Deze wordt (deels) overgenomen door Frontex. Het kabinet zal hierbij echter wel kritisch blijven op een eventuele extra (buitenproportionele) administratieve last en bureaucratie die bijvoorbeeld rapportageverplichtingen met zich mee kunnen brengen.

In de High Level Conference on Migration and Asylum van 14 juni 2021 werd gesproken over legale migratie: dat er zou moeten worden aangestuurd op selectieve, veilige, reguliere en legale migratievormen die het Europese arbeidstekort in de periode van 2020 tot 2050 kan opvangen dat ontstaat door vergrijzing en dalende geboortecijfers. Europa heeft tot 2050 circa 17 miljoen middel- en laagopgeleide arbeidskrachten nodig die er vanwege de vergrijzing en lage geboortecijfers niet zijn. Gesteld werd dat legale migratie een doelmatige oplossing is voor het structurele toekomstige tekort aan arbeidskrachten in Europa. Kan de regering een appreciatie geven van de stellingen die in die conferentie werden betrokken. Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA eens dat een stelsel voor legale migratie zowel nuttig is voor de Europese lidstaten als de mensen die uit derde landen proberen in Europa een inkomen uit arbeid te verdienen? Zo ja, welke maatregelen neemt de regering om legale gereguleerde migratie meer mogelijk te maken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In algemene zin kan het kabinet onderschrijven dat legale migratie voordelen heeft voor zowel lidstaten als de betreffende arbeidsmigranten. De gerichte inzet van werknemers van buiten de EU voor bepaalde sectoren en beroepen (zoals thans in Nederland gebeurt met kennismigranten) kan bijdragen aan het oplossen van specifieke knelpunten. Er zijn echter ook andere oplossingen voor het invullen van tekorten op de arbeidsmarkt, zoals het bevorderen van een hogere arbeidsparticipatie. Daarnaast moeten de maatschappelijke kosten (sociaal en economisch) die

legale migratie meebrengt in ogenschouw worden genomen. Arbeidsmigranten mogen niet het slachtoffer worden van misstanden rond arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en huisvesting. Nederland kent momenteel diverse kanalen voor legale migratie, zowel op basis van nationale regelgeving als op basis van Europese regelgeving. Eventuele nieuwe initiatieven buiten de bestaande kaders worden overgelaten aan een nieuw kabinet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat het voor een menswaardig, rechtvaardig en beheersbaar migratiebeleid van belang is dat er goede mogelijkheden zijn voor personen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de EU om terug te kunnen keren naar het land van herkomst. De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen aan de regering over het BNC-fiche, de rol die Frontex gaat vervullen in de uitvoering van deze nieuwe strategie, de invloed van de COVID-strategie en het verband tussen het terugschroeven van het hervestigingsquotum in Nederland en de bereidheid van landen om migranten terug te nemen.

De minister van Buitenlandse Zaken stelt als reactie op het voorstel in het BNC-Fiche: "Het huidige Nederlandse beleid gaat niet uit van rechten, maar van het wegnemen van (praktische) belemmeringen voor terugkeer door het aanbieden van terugkeer- en re-integratieondersteuning aan specifieke doelgroepen". Voorts stelt de minister dat het van belang is dat Nederland zelfstandig keuzes kan blijven maken over de groepen aan wie ondersteuning wordt geboden. Kan de regering specificeren aan welke groepen de regering in het kader van vrijwillige terugkeer wel of geen ondersteuning wil bieden?

Antwoord

In beginsel kan iedere vreemdeling die vrijwillig wil terugkeren naar het land van herkomst ondersteuning krijgen bij het wegnemen van praktische belemmeringen bij terugkeer. Dit kan via het zogeheten REAN-programma van de IOM of via de DT&V. Totdat deze activiteiten in juli 2022 door Frontex worden overgenomen, kunnen terugkeerders ook een beroep doen op ondersteuning door ERRIN. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat personen uit rijke/westerse landen zelf in staat moeten zijn om hun terugkeer te realiseren. Voornamelijk personen uit zogeheten ODA¹⁶-landen die een visum nodig hebben om naar Nederland te reizen, kunnen ook in aanmerking komen voor aanvullende ondersteuning bij de re-integratie in het land van herkomst via IOM of ngo's. ODA-landen zijn landen die door de OESO zijn aangemerkt als landen voor ontwikkelingshulp. Voor deze landen acht het kabinet het het meest relevant dat er aanvullende ondersteuning wordt geboden omdat deze landen in mindere mate in staat worden geacht de re-integratie van personen die terugkeren te realiseren. Daarnaast komen kwetsbare migranten zoals slachtoffers van mensenhandel en (voormalig) alleenstaande minderjarigen in aanmerking voor aanvullende ondersteuning. Tevens kijkt het kabinet ook naar de aard en de omvang van de asielinstroom en kan de ondersteuning daarop aanpassen.

In de reactie op het voorstel in het BNC-Fiche stelt de minister dat het kabinet kritisch is op de voorstellen die in het kader van het versterken van de re-integratiesteun worden gedaan. Uit de voorstellen zou niet kunnen worden opgemaakt in hoeverre er een goede balans is tussen de omvang van de ondersteuning en de aanzuigende werking en draagvlak bij de bevolking voor het bieden van de ondersteuning. De leden van de D66-fractie vragen op basis waarvan de regering een eventuele aanzuigende werking verwacht. Bovendien vragen deze leden zich af welke wetenschappelijke onderbouwde aanwijzingen er zijn om te veronderstellen dat er onvoldoende draagvlak bij de bevolking zou zijn voor het bieden van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer.

Antwoord

Voor het antwoord op de vraag op basis waarvan het een eventuele aanzuigende werking verwacht, verwijs ik door naar mijn antwoord op gelijke vragen van de PvdA en GroenLinks.

In de nieuwe strategie krijgt Frontex een grotere rol bij terugkeer. Frontex zal in 2022 de activiteiten van het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie overnemen. Onlangs bracht de Europese Rekenkamer het rapport Ondersteuning van het beheer van de buitengrenzen door

¹⁶ Official Development Aid

Frontex: tot nog toe onvoldoende doeltreffend uit, waarin het controleerde of Frontex zijn primaire activiteiten doeltreffend uitvoerde. In het rapport stelde de Europese Rekenkamer onder andere tekortkomingen vast over de personeelsplanning. Deze tekortkomingen zouden een belangrijk risico vormen voor de doeltreffendheid van de nieuwe operationele rol van het Agentschap. Hoe ziet de regering de uitkomst van het rapport van de Europese Rekenkamer in relatie tot de grotere rol die de Europese Commissie aan Frontex toe wil schrijven bij de nieuwe strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie? Het eerste proefproject voor individuele gezamenlijke re-integratiesteun is in mei 2021 van start gegaan. Wanneer zijn de eerste resultaten van dit proefproject bekend?

Antwoord

Frontex is op dit moment bezig met de implementatie van de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896). Onderdeel daarvan is de implementatie van het terugkeermandaat, zoals de overname van de herintegratie-activiteiten door ERRIN, de operationele ondersteuning van Frontex in het gehele terugkeerproces en het aanstellen van een plaatsvervangend directeur voor terugkeer. Frontex implementeert deze nieuwe taken conform een vastgesteld tijdsplan, afgestemd met Commissie en lidstaten. Lidstaten en Commissie zijn bij deze implementatie betrokken via verschillende gremia binnen Frontex, zoals de Frontex Management Board en de speciale overleggen voor terugkeer. Het kabinet vindt dat Frontex, conform dit tijdsplan, de ruimte moet krijgen om het mandaat te implementeren.

Daarnaast vernemen de leden van de D66-fractie graag op welke wijze de COVID-pandemie invloed heeft op de implementatie van de nieuwe strategie. Zijn er cijfers bekend over de invloed van de pandemie op de aantallen personen die vrijwillig terugkeren?

Antwoord

Het is op dit moment niet goed in te schatten wat het effect zal zijn van de COVID-pandemie op de implementatie van de nieuwe strategie. In de huidige praktijk is wel al duidelijk geworden dat de ingestelde reisbeperkingen/voorwaarden van invloed zijn geweest op de terugkeer. Afhankelijk van de snelheid waarin we de COVID-pandemie wereldwijd het hoofd kunnen bieden zal dit in meer of mindere mate een effect hebben op de implementatie en met name de uitvoering van de EU-strategie.

Voorts hebben de leden van de D66-fractie vragen over de relatie tussen het besluit van het kabinet om in 2019-2021 het nationale hervestigingsquotum terug te brengen van 750 naar 500 vluchtelingen en de bereidheid van landen van herkomst om eigen onderdanen terug te nemen zeker in het geval als deze personen vrijwillig zouden willen terugkeren. Het zou kunnen dat het niet om dezelfde landen gaat, maar het is denkbaar dat landen én veel vluchtelingen opvangen én ook eigen onderdanen moeten kunnen terugnemen. Volgens het voorstel moeten alomvattende partnerschappen met partnerlanden centraal staan in de externe dimensie van het nieuwe pact. Kan de regering aangeven of de afname van uitnodigingen aan vluchtelingen die zich in een kwetsbare positie bevinden effect heeft gehad of zou kunnen hebben op de slagingskans van partnerschappen met landen van herkomst?

Antwoord

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie kan ik allereerst melden dat waar het gaat om vrijwillige terugkeer van onderdanen dit vrijwel altijd mogelijk is. In de integrale migratieagenda (IMA) van dit kabinet is hervestiging een van de instrumenten die strategisch kunnen worden ingezet in partnerschappen met landen van herkomst. Primair is de inzet gericht op het verbeteren van de opvang van vluchtelingen in de regio. Door hervestiging van vluchtelingen kan een opvangland worden ontlast en kan meer ruimte ontstaan en worden gecreëerd voor het verbeteren van de situatie van de vluchtelingen die achterblijven en de lokale gemeenschap. Afhankelijk van het opvangland kan, in combinatie met andere instrumenten genoemd in de IMA, hervestiging ook bijdragen aan de bereidheid van landen om mee te werken aan terugkeer van hun onderdanen. Of en in welke mate meer of minder hervestiging een positief- dan wel negatief effect heeft is lastig te bepalen aangezien het de combinatie is van factoren, zoals de situatie in het opvangland en het geheel aan maatregelen, die uiteindelijk het partnerschap bepalen.

In het algemeen is in contacten met autoriteiten van opvanglanden in het kader van hervestiging de ervaring dat inzet op hervestiging, en daarmee ook meer of minder inzet, niet onopgemerkt gaat.

In het rapport Samen werken aan terugkeer stelt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken dat zelfstandig vertrek de voorkeur heeft boven gedwongen terugkeer. Zij raadt aan om vreemdelingen die niet direct genegen zijn om zelfstandig terug te keren en die in bewaring worden gesteld, actiever te benaderen en hen te informeren over de mogelijkheden om (alsnog) zelfstandig terug te keren. De leden van de D66-fractie zouden graag willen weten op welke wijze de regering vreemdelingen die in bewaring worden gesteld actiever gaat informeren over de mogelijkheden voor vrijwillige terugkeer.

Antwoord

Zelfstandig vertrek geniet altijd de voorkeur boven gedwongen vertrek. Dat is binnen vreemdelingenbewaring, waar reeds is ingezet op het traject van gedwongen vertrek, niet anders. Zoals ik in de kabinetsreactie op het rapport van de ACVZ heb verwoord, zet het kabinet zich reeds actief in op zelfstandige terugkeer onder toezicht, vanuit bewaring. Zo wordt de vreemdeling in bewaring tijdens vertrekgesprekken er terugkerend op gewezen dat hij onder toezicht zelfstandig kan vertrekken, en daarbij ook basis vertrekondersteuning kan ontvangen van het IOM en onder voorwaarden ook aanvullende re-integratieondersteuning. Hierbij maak ik wel de kanttekening dat de vreemdeling in het kader van terugkeer in vreemdelingenbewaring is geplaatst omdat hij eerder heeft aangegeven niet vrijwillig mee te zullen werken aan terugkeer, en er daarbij een risico bestaat op onttrekking aan het overheidstoezicht. Hoewel het kabinet zich blijft inzetten op zelfstandig vertrek vanuit bewaring, blijft -zoals de ACVZ ook heeft geconcludeerd- de terugkeer van de vreemdeling afhankelijk van zijn eigen medewerking en die van het land van herkomst.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie-Nanninga

De leden van de fractie-Nanninga merken op dat in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 4 juni 2021¹⁰ te lezen is dat vrijwillige terugkeer beter is voor de perspectieven van de 'vreemdeling'; waarom is dat een beleidsgrond? Waarom is terugkeer - al of niet gedwongen - niet eenvoudigweg prioriteit en waarom spelen de perspectieven van mensen die hier überhaupt niet mogen blijven een rol? Waarom wordt niet zwaarder ingezet op gedwongen terugkeer?

Antwoord

Het kabinet streeft naar een menswaardig en effectief migratiebeleid. Hierbij zet het kabinet zich in op zowel vrijwillige als gedwongen terugkeer. Uitgangspunt voor het Kabinet is dat iemand die geen recht (meer) heeft op verblijf in Nederland ons land ook verlaat, bij voorkeur vrijwillig, maar zo nodig gedwongen. De verantwoordelijkheid voor het vertrek, ligt in beginsel bij de betrokkene(n) zelf. Bij het realiseren van vertrek zijn de medewerking van de vreemdeling en van het land van herkomst cruciaal. Om te voorkomen dat eventuele praktische belemmeringen hieraan in de weg staan, kunnen vreemdelingen worden ondersteund bij hun vertrek. Om de vrijwillige terugkeer verder te stimuleren en de herintegratie te bevorderen, kunnen vreemdelingen onder voorwaarden ook in aanmerking komen voor aanvullende herintegratieondersteuning. Bij deze aanvullende herintegratieondersteuning wordt inderdaad gekeken naar de behoeften/perspectieven van de vreemdeling, aangezien anders de toegevoegde waarde en stimulans van de ondersteuning beperkt is. De achterliggende gedachte hierbij is dat wanneer iemands sociale en/of economische herintegratie succesvol verloopt, de terugkeer duurzamer is en pushfactoren om opnieuw naar de EU te reizen, worden weggenomen. Tevens draagt aandacht voor de perspectieven van vrijwillige terugkeerders positief bij aan de samenwerking met landen van herkomst op gebied van migratie, inclusief op gedwongen terugkeer. Wordt er geen gehoor gegeven om Nederland vrijwillig te verlaten dan zal de DT&V met gedwongen vertrek aan de slag gaan. Zoals uw Kamer weet, is het verkrijgen van medewerking van de landen van herkomst bij gedwongen vertrek niet altijd evident, terwijl deze medewerking bij vrijwillige terugkeer in principe in alle gevallen wel aan de orde is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben de principiële overtuiging dat de EU-lidstaten en nadrukkelijk ook Nederland een verantwoordelijkheid hebben om aan hen die met name als

gevolg van onderdrukking, vervolging of oorlog op de vlucht zijn een goed heenkomen te bieden. Een EU-brede strategie kan daartoe bijdragen en deze leden verwelkomen die strategie in die zin dan ook. Wel stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie de regering graag de volgende vragen.

Vrijwillige terugkeer is een kernonderdeel van de strategie. Van belang is echter niet alleen medewerking van degene die terugkeert, maar ook van het land van herkomst. Naar de opvatting van de leden van de fractie van de ChristenUnie loopt het beleid daarop nog te vaak vast. Biedt deze EU- strategie naar het inzicht van de regering voldoende houvast voor een steviger diplomatieke aanpak waar het gaat om medewerking door landen van herkomst? Is de regering bereid om vaker en steviger in te zetten op het maken van afspraken over medewerking aan terugkeer als voorwaarde voor/bij steun aan en samenwerking met landen van herkomst? En ziet de regering ruimte dat ook in EU-verband nadrukkelijker te agenderen, zodat lidstaten daarin gezamenlijk kunnen optrekken?

Antwoord

Deze strategie kan gezien worden als onderdeel van een integrale benadering om effectieve terugkeer te verwezenlijken. Het kabinet staat dan ook positief tegenover de onderdelen in de EU-brede strategie die gaan over de verbetering van de terugkeersamenwerking met derde landen, want vooral bij gedwongen terugkeer is de medewerking van het land van herkomst nodig. De mogelijkheid van gedwongen terugkeer werkt daarbij als een stok achter de deur om vrijwillige terugkeer te bevorderen. Het kabinet is dan ook van mening dat de doelstelling van het bewerkstelligen van meer vertrek bereikt zal worden als de EU gezamenlijk richting derde landen optreedt. De EU legt namelijk meer gewicht in de schaal dan alleen Nederland. Dit houdt inderdaad ook in dat een stevige Europese aanpak niet geschuwd moet worden als dit kan leiden tot betere terugkeersamenwerking met landen van herkomst. Een actueel voorbeeld hiervan is negatieve visummaatregelen die op dit moment door de EU onder artikel 25 bis van de Visumcode worden voorbereid voor enkele landen van herkomst die onvoldoende samenwerking op terugkeer hebben laten zien.¹⁷ Het kabinet is dan ook voorstander van een stevige aanpak als dat nodig is om effectieve terugkeer te doen bewerkstelligen, vooral in EU-verband.

De leden van de fractie van de ChristenUnie missen in de EU-strategie een helder bewustzijn van de risico's die LHBTIQ-personeel, bekeerlingen en vrouwen kunnen lopen bij terugkeer. Deze leden vragen de regering uitdrukkelijk de voorliggende EU-strategie ook vanuit dat gezichtspunt te willen beschouwen en te laten weten of in de visie van de regering de positie van de genoemde groepen voldoende is geborgd.

Antwoord

Eventuele risico's die LHBTIQ-personeel, bekeerlingen en vrouwen kunnen lopen bij terugkeer worden meegenomen in de beoordeling van de asiolverzoeken van de betrokken personen. De strategie zet in op vrijwillige terugkeer waarbij de betrokkenen zelf een weloverwogen beslissing nemen om terug te keren naar het land van herkomst.

De voorliggende strategie leunt waar het gaat om de uitvoering stevig op de inzet van Frontex. De Europese Commissie noemt de rol van Frontex zelfs essentieel. Die organisatie heeft echter de laatste tijd niet altijd een vertrouwenwekkende reputatie opgebouwd waar het gaat om het optreden bij dreigende of daadwerkelijke schendingen van de rechten van vluchtelingen. Is de regering van opvatting dat Frontex in EU-verband voldoende en adequaat wordt aangesproken en aangestuurd op het werken volgens de kernwaarden van het terugkeerbeleid? En wat kan de regering hieraan nog extra bijdragen?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik graag naar de antwoorden op vergelijkbare vragen die zijn gesteld door de fracties van GroenLinks en van de PvdA.

¹⁷ 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.

De EU-strategie zet in op het verlenen van hoogwaardige steun bij vrijwillige terugkeer, in het bijzonder waar het gaat om advisering, medische en psychologische ondersteuning en financiële, juridische en logistieke bijstand voor reizen. Deze inzet spreekt de leden van de ChristenUnie-fractie aan. In hoeverre voldoet de Nederlandse praktijk op dit moment al aan dat hoogwaardige niveau van ondersteuning?

Antwoord

In de Nederlandse asielprocedure ontvangen vreemdelingen reeds (gesubsidieerde) rechtsbijstand en ondersteuning van VluchtelingenWerk Nederland bij de behandeling van hun asielaanvraag. Voor vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland en Nederland derhalve dienen te verlaten geldt dat zij verder ondersteuning kunnen krijgen bij het realiseren van hun vertrek van de DT&V, IOM en verschillende non-gouvernementele organisaties. Alle migranten die zelfstandig vertrekken met assistentie van IOM, komen in aanmerking voor advies over vertrek, assistentie bij het verkrijgen van een reisdocument, een vliegticket naar het land van herkomst of bestemming en beperkte financiële ondersteuning ter bekostiging van de reis van de luchthaven naar de eindbestemming en de eerste levensbehoeften na aankomst. Indien noodzakelijk wordt tevens transit- en aankomst assistentie, medische begeleiding tijdens de reis en medische ondersteuning in het land van herkomst, verstrekt. De situatie van iedere vreemdeling is echter anders. De ondersteuning wordt hier waar mogelijk op afgestemd. IOM is onderdeel van de Verenigde Naties en hanteert een kwaliteitsstandaard met betrekking tot de door haar verstrekte dienstverlening. Voor het waarborgen van de kwaliteit van de geboden dienstverlening, heeft IOM een onafhankelijke interne controlemechanisme. De kwaliteit van de uitvoering van de DT&V wordt gecontroleerd door de Inspectie van J&V. Via deze (externe) controle wordt de kwaliteit van de geboden ondersteuning gewaarborgd.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Ankie Broekers-Knol