

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2997

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2022

Met deze brief geef ik een beleidsreactie op drie samenhangende onderzoeken van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het onderzoek is gedaan in de periode september 2020 tot en met juli 2022, op verzoek van de Directie Migratiebeleid. Allereerst ga ik in op enkele bevindingen uit de WODC-onderzoeken. Daarna ga ik in op enkele specifieke punten uit de onderzoeksrapporten.

De onderzoeken

Het betreft de (Engelstalige) onderzoeken¹

«Intergovernmental relations and return. Part 1: Measuring enforced return in Europe. An assessment of the validity and reliability of EU data on orders to leave and return of third country nationals», Intergovernmental relations and return.

Part 2: *From paper to practice? EU-wide and bilateral return frameworks between EU+ and non-EU+ countries and their effects on enforced return»* en *«Intergovernmental relations and return.*

Part 3: *Beyond return frameworks. An exploration of Dutch and Norwegian intergovernmental strategies to implement enforced return to Afghanistan, Iran and Iraq»*

Inzet van de onderzoeken was meer inzicht te krijgen in de elementen die de inzet op terugkeersamenwerking gunstig kunnen beïnvloeden, in het bijzonder de effectiviteit van de EU-brede en bilaterale terugkeerovereenkomsten en de meer ongeschreven strategieën ten aanzien van de autoriteiten van relevante herkomstlanden om terugkeer te bewerkstel-

¹ Zie bijlagen.

ligen. Het doel van dit onderzoek was om aanknopingspunten te generen voor het Nederlandse terugkeerbeleid.

Het eerste onderdeel betreft een cijfermatig onderzoek naar de validiteit en betrouwbaarheid van EU-gegevens over terugkeer. De belangrijkste bevinding daarvan is dat, op basis van de beschikbare Europese data op het gebied van terugkeer, het moeilijk is om een goed beeld te krijgen van patronen van terugkeer en onmogelijk om EU+-landen rechtstreeks met elkaar te vergelijken.

De twee opvolgende delen leiden, op basis van de cijfers zoals deze zijn gevonden, tot de analyse dat de totstandkoming van EU-brede en niet-bindende bilaterale overeenkomsten niet aantoonbaar tot hogere terugkeercijfers leidt. Dat geldt daarentegen wel voor de bindende bilaterale *readmission agreements*, maar het in de cijfers teruggevonden effect is beperkt (terugkeer stijgt met 5–10 procentpunten), aldus de onderzoekers. De onderzoekers benadrukken dat terugkeerovereenkomsten weliswaar kunnen helpen om terugkeer te realiseren, maar dat ze geen noodzakelijke voorwaarde vormen, en meestal ook niet voldoende zijn. Duidelijk is dat naast het afsluiten van terugkeerovereenkomsten ook andere interstatelijke strategieën nodig zijn om terugkeer te bewerkstelligen, waaronder het opbouwen van goede persoonlijke relaties met autoriteiten van landen van herkomst en het investeren in (ondersteund) zelfstandig vertrek. De onderzoeken staan tot slot stil bij een vergelijking van de terugkeerstrategieën die Nederland en Noorwegen ontwikkelden met betrekking tot enkele door de onderzoekers uitgekozen landen.

Beleidsreactie

De onderzoeken laten zien dat een vergelijking tussen lidstaten over terugkeer complex is. Soms kleine verschillen in de wijze waarop Europese regels kunnen zijn geïmplementeerd in de nationale rechtsorde, en interpretaties bij de registratie, maken vergelijkingen complex en de uitkomsten indicatief, niet exact. Deze problematiek is al langer bekend en heeft ook de aandacht van de Europese Commissie die zich inzet om de registratie in een aantal lidstaten te verbeteren. Een deel van de onderscheiden komt ook voort uit legale verschillen in de inrichting van de terugkeersystemen en de verschillende uitvoeringspraktijken van de lidstaten. Vergelijking van cijfers blijft waarschijnlijk echter voor de voorzienbare tijd complex.

Het kabinet herkent de conclusie van de onderzoekers dat terugkeerafspraken op Europees niveau niet het sluitstuk vormen van de terugkeersamenwerking. In terugkeerafspraken is om die reden tegenwoordig ook een passage opgenomen die het mogelijk maakt om naast de EU migratieafspraken, nationale afspraken te maken die de samenwerking verder uitwerken. Bilaterale afspraken zijn op zichzelf evenmin het eindstation. Wel biedt het proces om dergelijke afspraken te maken een ingang om bilaterale contacten aan te gaan en te onderkennen waar de wederzijdse belangen liggen tussen Nederland en de landen van herkomst. Zoals de onderzoekers ook aangeven is dat een mogelijke manier om de terugkeersamenwerking te versterken.

Natuurlijk gaat een dergelijk proces hand in hand met een inzet op het onderhouden van een goede relatie. Terugkeerafspraken fungeren in sommige gevallen als bekrachtiging van een al goede werkrelatie. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet om de relaties met de landen van herkomst, zowel met de vertegenwoordiging hier te lande als in de landen zelf, te onderhouden en te versterken. Het kabinet ondersteunt daarbij ook

de conclusie van het onderzoek dat er geen *one size fits all* aanpak bestaat, en een landenspecifieke benadering nodig is.

Tegelijkertijd wil het kabinet niet de conclusie trekken dat terugkeerafspraken op Europees niveau geen meerwaarde hebben. Enerzijds omdat de meerwaarde van terugkeerafspraken niet enkel afgemeten kan worden aan terugkeercijfers. Het terugkeerproces kent zoals de onderzoekers terecht opmerken, naast de samenwerking met herkomstlanden, meerdere complexe opgaven die nauw met elkaar verband houden en in samenhang gezien dienen te worden. Ter illustratie: in sommige gevallen bevestigt het herkomstland tijdig de nationaliteit van een onderdaan, maar kan die niet kan worden uitgezet in verband met een opvolgende aanvraag die in Nederland afgewacht mag worden, of omdat de vreemdeling zich aan het toezicht heeft onttrokken.

Daarbij hebben Europese afspraken als voordeel dat lidstaten gezamenlijk optrekken, en daarbij beschikken over een breder instrumentarium. Waar dat niet aangewezen is, kan Nederland ook een ander samenspel van lidstaten zoeken om gezamenlijk mee op te trekken – daarbij is de lange samenwerking binnen de Benelux een goed voorbeeld waarmee op het gebied van migratiesamenwerking synergie wordt gezocht. Daarnaast borgt Europese samenwerking ook dat landen van herkomst niet met lidstaten afzonderlijk, mogelijk minder gunstige, afspraken maken. Wel hecht Nederland er veel waarde aan dat de EU slagvaardiger wordt in de inzet en uitbreiding van haar instrumentarium om effectieve afspraken te realiseren.

Dat er beperkte mogelijkheden zijn om nakoming af te dwingen van Europese afspraken, bevestigt het beeld van de regering en ondersteunt de inzet van het kabinet. De inzet is immers een gelijkwaardig partnerschap met een brede relatie waarin wordt samengewerkt en afspraken worden gemaakt over zaken als handel, hulp, steun bij opvang en tijdelijke legale en circulaire arbeidsmigratie, om onrechtmatig in Nederland verblijvende onderdanen uit deze landen terug te nemen en irreguliere migratie tegen te gaan. Tegelijkertijd kunnen aan landen die niet meewerken instrumenten worden onthouden die voor hen van belang zijn, bijvoorbeeld op het gebied van visa. Bovendien wijst het kabinet er op dat migratieafspraken met een aantal landen wel zeer succesvol zijn. Dat zijn met name de landen in de Balkan maar ook op de Kaukasus, waarmee afspraken zijn gemaakt die de wederzijdse belangen dienen, en sprake is van een samenhangend pakket aan afspraken.

Het kabinet zal zich onverminderd inzetten op het verbeteren van de terugkeersamenwerking met landen van herkomst. Het kabinet zet daarbij in op brede migratiepartnerschappen met derde landen die materieel voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag om migratiebewegingen te beperken en terugkeer te realiseren, zowel bilateraal als in Benelux en Europees verband. Het kabinet kiest daarbij voor een landenspecifieke aanpak, waarbij per land wordt gekeken wat een effectieve benadering is. In dit kader passen ook de terug- en overnameovereenkomsten die in EU verband worden gesloten met derde landen. De afgelopen jaren zijn ook meer informele afspraken gemaakt: met Ethiopië, Bangladesh, en andere landen. Voorop staat de versterking van de feitelijke terugkeersamenwerking, waarbij per geval kan worden gezien wat het beste instrument is om die verbeterde samenwerking in de

uitvoering te realiseren. Om die samenwerking te bereiken hanteert het kabinet een strategie waarbij steeds opnieuw wordt gezien welk samenspel van acties en instrumenten effectief zal zijn.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg