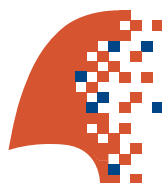




De strategische landenbenadering migratie

TUSSEN WENS EN WERKELIJKHEID



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

EVALUATIE EN ADVIES

De strategische landenbenadering migratie

TUSSEN WENS EN WERKELIJKHEID

DEN HAAG, JUNI 2015

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'De strategische landenbenadering migratie', uitgebracht aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2015

Advieskenmerk: 42•2015, juni 2015

ISBN: 978-90-8521-066-5

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
Mevrouw drs. E.M.J. Ploumen
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

aan

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr.dr. K.H.D.M Dijkhoff
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon
doorkiesnummer
datum
ons kenmerk
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Drs. S.A.A. Avontuur
06 46840908
25 juni 2015
ACVZ/ADV/2015/005

Aanbieding evaluatie en advies *De Strategische Landenbenadering Migratie:
tussen wens en werkelijkheid*

Geachte mevrouw Ploumen en heer Dijkhoff,

Bij brief van 23 mei 2014 heeft de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de heer Teeven, mede namens de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht een evaluatie en een advies uit te brengen over de strategische landenbenadering migratie. Met de aanbieding van dit rapport voldoet de commissie aan het verzoek.

De ACVZ onderschrijft in dit advies het uitgangspunt dat het nuttig is om een strategische benadering te ontwikkelen die als doel heeft landen van herkomst te bewegen beter mee te werken aan gedwongen terugkeer. De ACVZ constateert echter dat de beoogde kabinetsbrede strategische landenbenadering migratie in de praktijk niet is gerealiseerd en dat de politieke afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt. De effectiviteit van het beleid wordt hierdoor beperkt. Toch heeft Nederland voor een aantal landen tot op zekere hoogte resultaten weten te bereiken door vanuit VenJ en BZ te investeren in de relatie met herkomstlanden. Ook de internationale inzet en de wisselwerking met het EU terugkeerbeleid heeft in een aantal gevallen resultaat opgeleverd.

Om te komen tot een effectievere strategische landenbenadering migratie doet de commissie onder meer de volgende aanbevelingen:

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

- Investeer in de ontwikkeling van een coherent en geïntegreerd migratiebeleid waarbij naast terugkeer en bestrijding van irreguliere migratie eveneens kennis-, arbeids- en studiemigratie en internationalisering van sociale zekerheidsrechten van migranten wordt betrokken. Heroverweeg hierbij de keuze voor het voeren van een algemeen beleid en/of overweeg het invoeren van extra mogelijkheden voor landen die meewerken aan gedwongen terugkeer.
- Als gedwongen terugkeer voor een bepaald land op een gegeven moment niet gerealiseerd kan worden, schroef dan de operationele inzet op het gebied van terugkeer voor deze landen tot een minimumniveau terug. Blijf tegelijkertijd wel investeren in de diplomatieke contacten via bewindspersonen en hoge ambtenaren, houd de dialoog op dit niveau gaande en probeer die indien mogelijk te intensiveren.
- Investeer in de lange termijn relatie met de landen van herkomst.
- Blijf inzetten op de bevordering van (gedwongen) terugkeer in het EU-kader.

Tot een nadere toelichting is de ACVZ graag bereid.

Hoogachtend,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert
Voorzitter

Mr. Wolf N. Mannens
Secretaris

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	9
HOOFDSTUK 1	
Inleiding	17
1.1 Achtergrond en aanleiding	17
1.2 Adviesvragen, probleemstelling, omschrijving en afbakening	17
1.2.1 Adviesvragen	17
1.2.2 Probleemstelling, gehanteerde omschrijving en beschikbare instrumenten	18
1.2.3 Het doel van de strategie	19
1.2.4 Afbakening	22
1.3 De beleidstheorie achter de strategie	24
1.4 Methoden van onderzoek	29
1.5 Leeswijzer	32
HOOFDSTUK 2	
Het rechtskader	33
2.1 Internationaal recht	33
2.2 Europees recht	34
2.3 Benelux recht	36
2.4 Nederlands recht	37
HOOFDSTUK 3	
De praktijk en de resultaten van de strategische landenbenadering migratie	39
3.1 Redenen voor niet of onvoldoende meewerken aan gedwongen terugkeer	39
3.2 De resultaten van het nationale beleid	41
3.2.1 Inzet van de strategische landenbenadering migratie buiten de beleidsterreinen van VenJ en BZ	42
3.2.2 Inzet van de strategische landenbenadering migratie binnen de beleidsterreinen van VenJ en BZ	46
3.2.3 De effectiviteit van het terugkeerbeleid en de strategische landenbenadering migratie binnen VenJ en BZ	54
3.2.4 Conclusie	57
3.3 De resultaten van de internationale inzet	58
3.3.1 Terug- en overnameovereenkomsten	58
3.3.2 Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit	62
3.3.3 Wisselwerking Nederlands beleid – EU beleid	69
3.3.4 Europese samenwerking op operationeel niveau	75
3.3.5 Internationale samenwerking	76
3.3.6 Conclusie	77
HOOFDSTUK 4	
Lessen uit de strategische benadering van andere Europese landen	79
4.1 België	79
4.2 Frankrijk	83
4.3 Spanje	88
4.4 Het Verenigd Koninkrijk	92

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

	97
5.1	Conclusies
5.2	Aanbevelingen
	102
Lijst met afkortingen	107
Literatuurlijst	109
Bijlage 1 Adviesaanvraag	117
Bijlage 2 Geraadpleegde personen en instanties	119
Bijlage 3 Overzicht beleidsadviezen 2010 – 2015	121
Samenstelling ACVZ	123

Samenvatting

Aanleiding en achtergrond onderzoek

Al in 1996 wordt in de Nederlandse politiek het probleem benoemd dat er landen zijn die niet of onvoldoende meewerken aan de terugkeer van hun eigen burgers. In die bijna twintig jaar heeft Nederland diverse beleidsstrategieën ontwikkeld die tot doel hebben om de landen van herkomst te bewegen beter mee te werken aan gedwongen terugkeer. Sinds 2011, bij het aantreden van het kabinet Rutte I, vallen deze strategieën onder de noemer van de strategische landenbenadering migratie (SLM).

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) omschrijft de strategische landenbenadering migratie als volgt:

Omschrijving strategische landenbenadering migratie

Er is sprake van een strategische landenbenadering migratie als er een koppeling is van het terugkeerbeleid aan één of meer andere beleidsterreinen. Deze beleids-terreinen kunnen zowel binnen als buiten het migratiebeleid liggen en ook onder andere ministeries dan Veiligheid en Justitie vallen. Maatwerk staat hierbij centraal. Er kunnen positieve of negatieve maatregelen worden ingezet om het doel te bereiken. Indien aan deze maatregelen voorwaarden worden gesteld op het gebied van medewerking aan gedwongen terugkeer wordt gesproken van conditionaliteit. De boodschap ‘meewerken aan gedwongen terugkeer’ wordt daarnaast steeds opnieuw in alle contacten en op elk niveau in de betrekkingen met het betreffende land overgebracht.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben de ACVZ verzocht om een evaluatie van en een advies over de strategische landenbenadering migratie. Met dit rapport wordt aan dit verzoek voldaan.

De hoofdvragen zijn:

- Hoe is de strategische landenbenadering migratie in Nederland de afgelopen jaren vormgegeven en wat zijn daarvan de resultaten?
- In hoeverre kan het instrument van de strategische landenbenadering migratie effectiever worden ingezet?

In het Nederlandse vreemdelingenbeleid wordt de voorkeur gegeven aan zelfstandige terugkeer van vreemdelingen die hier niet mogen blijven. Gedwongen terugkeer wordt gezien als een noodzakelijk onderdeel van een consistent terugkeerbeleid. Dit advies beperkt zich tot het verkrijgen van de medewerking van landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van eigen burgers. Het gaat dan om niet of onvoldoende gedocumenteerde uitgeprocedeerde asielzoekers en andere niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen met de nationaliteit van het land van herkomst, die niet vrijwillig (begeleid of onbegeleid) vertrekken.

De ACVZ heeft het onderzoek gericht op de 32 landen van herkomst uit de Focuslandenlijst van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) van januari 2015.¹

Onderzoeksresultaten

Redenen voor het niet of niet voldoende meewerken aan terugkeer

Er is een brede consensus dat er een gewoonterechtelijke regel bestaat dat landen hun eigen burgers, in de regel ook in geval van gedwongen terugkeer, horen terug te nemen. Desondanks zijn er toch een aantal landen die niet of niet voldoende meewerken aan gedwongen terugkeer. De meest genoemde redenen hiervoor zijn:

- Het land van herkomst hanteert eveneens een strategische benadering, waarin binnenlandse politieke overwegingen en regionale aspecten een rol spelen.
- Er zijn problemen met de vaststelling van de identiteit/nationaliteit.
- De derdelanders-clausule, die het land verplicht vreemdelingen die aantoonbaar door het land zijn gereisd over te nemen, verhindert de totstandkoming van een Terug- en overname overeenkomst (T&O). Dit beïnvloedt de mogelijkheid van terugkeer negatief.
- Terug- en overname kost geld en landen van herkomst kampen met capaciteitsproblemen.
- Gedwongen terugkeer betekent gezichtsverlies. Niet alleen door de vreemdeling zelf wordt dit zo ervaren maar ook door leden van de diaspora en de regeringen van de landen van herkomst. Dit maakt het onderwerp moeilijk bespreekbaar en heeft gevolgen voor de mate van medewerking.
- Geldovermakingen door leden van de diaspora aan het land van herkomst. In het jaar 2014 werd volgens schatting van de Wereldbank vanuit Nederland ongeveer \$1,6 miljard overgemaakt naar de landen die op de DT&V focuslijst staan.

De wisselwerking tussen het EU terugkeerbeleid en de Nederlandse strategische landenbenadering

De Nederlandse inzet van het instrument van de strategische landenbenadering en het effect dat hiermee bereikt kan worden hangen mede af van de afspraken die de Europese Unie (EU) met het herkomstland heeft gemaakt. Enerzijds kunnen deze afspraken het effect soms versterken, vanwege de schaalgrootte van de EU, maar anderzijds kan het handelen van de EU de Nederlandse inspanningen op het gebied van de strategische landenbenadering migratie ook verzwakken. De wisselwerking tussen het EU terugkeerbeleid en de Nederlandse strategische landenbenadering migratie en de resultaten die op Europees niveau zijn behaald zijn daarom eveneens bij het onderzoek betrokken.

Evaluatie van de strategische landenbenadering migratie

De ACVZ onderschrijft dat zelfstandige terugkeer van vreemdelingen die het land moeten verlaten altijd de voorkeur verdient, maar dat een effectief terugkeerbeleid wordt ondersteund door de mogelijkheid van gedwongen terugkeer. Uit het onderzoek blijkt dat de medewerking van het land van herkomst een noodzakelijke voorwaarde is voor gedwongen terugkeer: gedwongen terugkeer naar landen die weigeren hieraan mee te werken, vindt nauwelijks plaats. De ACVZ onderschrijft daarom eveneens het uitgangspunt dat het nuttig is om een strategische benadering te ontwikkelen die als doel heeft landen van herkomst te bewegen beter mee te werken aan gedwongen terugkeer.

1 Deze focuslanden zijn: Afghanistan, Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, China, DR Congo, Egypte, Ethiopië, Georgië, Ghana, Guinee, India, Irak, Iran, Ivoorkust, Libanon, Libië, Marokko, Mongolië, Nigeria, Oekraïne, Pakistan, Rusland, Rwanda, Servië, Sierra Leone, Soedan, Somalië/Somaliland, Sri Lanka, Suriname, Turkije. Deze lijst wordt aangeduid met de term 'focuslandenlijst' en halfjaarlijks aangepast.

De strategische landenbenadering migratie veronderstelt dat de medewerking van het land van herkomst aan gedwongen terugkeer kan worden verbeterd door het inzetten van positieve of negatieve prikkels, een goed relatiebeheer en het leveren van maatwerk. Uit eerder onderzoek komt echter naar voren dat deze middelen niet vanzelfsprekend leiden tot een gewenst resultaat. Op basis van de brieven aan de Kamer en het onderzoek heeft de ACVZ ten behoeve van de evaluatie van de strategische landenbenadering migratie een procesmatig tussendoel en einddoel en een einddoel inzake het effect van het beleid geformuleerd. Het beleid is aan de hand van deze doelen geëvalueerd, waarbij de vraag of het tussendoel en einddoel 1 zijn bereikt wordt aangemerkt als een proces-evaluatie, en de vraag of einddoel 2 is bereikt als een effectevaluatie.

Tussendoel: Partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek.

In de strategische landenbenadering migratie speelt de bereidheid van andere partijen dan het ministerie van VenJ om zich in te zetten voor het terugkeerbeleid een belangrijke rol. Daarom wordt bewustwording van deze partijen gezien als eerste stap in de strategie. De ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ), Buitenlandse Zaken (BZ) en Financiën zijn zich bewust van het belang dat de inzet van (het geheel van) de bilaterale betrekkingen kan hebben voor het welslagen van het terugkeerbeleid, maar andere ministeries niet. VenJ en BZ moeten hen voortdurend actief wijzen op het geformuleerde kabinetsbeleid. Ook voor Europa geldt dat door de verkokerde handelswijze van de EU-instellingen, het (integrale) terugkeerbeleid buiten de Raad van EU-ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) en het Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie (DGHOME) slechts beperkt op de agenda staat.

De ACVZ concludeert dat het tussendoel buiten de ministeries van VenJ, BZ en Financiën niet is bereikt; binnen deze ministeries is het tussendoel wel bereikt. Op Europees niveau is het tussendoel alleen binnen de JBZ-raad en DGHOME bereikt.

Einddoel 1: Er vindt een politieke afweging plaats tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen, waarbij de vraag wordt betrokken of het instrument dat kan worden ingezet ook daadwerkelijk doeltreffend kan zijn (procesmatig einddoel).

Politieke afweging op nationaal niveau

Aangezien andere ministeries dan VenJ, BZ en Financiën zich niet bewust zijn van het belang van bilaterale betrekkingen voor het welslagen van het terugkeerbeleid, vindt er bij deze ministeries geen politieke afweging plaats tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen, tenzij VenJ of BZ daar uitdrukkelijk om verzoekt. Bij de ministeries van VenJ, BZ en Financiën (bij dit laatste ministerie in overleg met VenJ en BZ) vindt deze afweging soms wel plaats, waarbij het resultaat meestal in het nadeel van terugkeer uitvalt. Ofwel de belangen op andere beleidsterreinen prevaleren, ofwel de Nederlandse economische belangen gaan voor het beperkt geachte belang van terugkeer. Dit geldt ook voor de beleidsterreinen die binnen het migratiedomein van de ministeries van VenJ, BZ, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) vallen. Daarnaast wordt binnen deze ministeries consequent gekozen voor een algemeen beleid, waardoor het niet mogelijk is om (voorzieningen voor) bijvoorbeeld arbeids-, studie- of kennismigratie in specifieke gevallen in te zetten als hefboom voor het terugkeerbeleid.

Als er al een afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen plaatsvindt, valt die vaak in het nadeel van terugkeer uit.

Er kunnen goede redenen aan de gemaakte keuzes in deze belangenafweging ten grondslag liggen, maar de ACVZ constateert een discrepantie tussen het in het politieke debat beleden belang van terugkeer en het belang dat er in de praktijk aan wordt gehecht.

Politieke afweging op Europees niveau

Nederland maakt zich binnen de EU sterk voor een politieke afweging op Europees niveau tussen terugkeerbeleid en andere belangen. Deze afweging vindt binnen JBZ ook wel plaats. Dit blijkt uit de ontwikkelde instrumenten van T&O's, mobiliteitspartnerschappen (MP), gemeenschappelijke agenda's en migratiedialogen. Nederland draagt hier actief aan bij.

De realiteit is dat, net als in Nederland, in de EU de belangen op andere dossiers vaak zwaarder wegen. De ACVZ constateert dat er op Europees niveau vooralsnog geen koppelingen met terugkeer zijn gelegd op het terrein van politieke en justitiële samenwerking, ontwikkelingssamenwerking, handel en buitenlands beleid, voor zover deze dossiers in het verlengde liggen van migratie en terugkeer.

In de EU bestaat weerstand tegen negatieve conditionaliteit, maar is er wel steun voor de inzet van positieve prikkels. De inspanningen om andere commissieonderdelen dan DGHOME te betrekken bij het terugkeerbeleid zijn tot nu toe niet effectief gebleken. Op initiatief van Nederland is een pilotproject tot stand gekomen met drie herkomstlanden. Dit is een eerste aanzet tot verbetering van een integrale aanpak van het terugkeerbeleid op Europees niveau.

De ACVZ concludeert dat het eerste einddoel op nationaal niveau binnen de ministeries van VenJ, BZ en Financiën beperkt is bereikt. Buiten deze ministeries is het eerste einddoel maar zeer beperkt bereikt. Op Europees niveau is het doel alleen binnen JBZ en DGHOME beperkt bereikt.

Einddoel 2: De effectiviteit van het terugkeerbeleid is vergroot door verbetering van de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van de eigen burgers.

Een kabinetsbrede benadering van het terugkeerbeleid blijkt in Nederland in de praktijk niet goed te realiseren te zijn. Bewindspersonen en ambtenaren van andere ministeries dan van VenJ en BZ nemen terugkeer tegenwoordig regelmatig mee in hun bilaterale contacten, echter het is niet gebleken dat dit ooit effect heeft gehad. Uit het onderzoek van de ACVZ is verder gebleken dat twee keer is geprobeerd een koppeling buiten het terrein van deze ministeries tot stand te brengen, echter zonder resultaat. Er is nog nooit een Terug en Overname clause (T&O-clause) in een bilateraal verdrag opgenomen, ondanks een kabinetsbeleid dat daar al sinds 2004 naar streeft. De omstandigheid dat de politieke afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt heeft uiteraard consequenties voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Het gevolg hiervan is immers dat instrumenten die mogelijk effect zouden kunnen hebben, niet worden ingezet, hetgeen afbreuk doet aan het resultaat van de strategische landenbenadering migratie.

De inspanningen om andere departementen dan VenJ en BZ te betrekken bij het terugkeerbeleid hebben voorsnog niet tot concrete resultaten geleid. Dit deel van het beleid is hiermee niet effectief te noemen.

De effectiviteit van het beleid wordt ook binnen de ministeries van VenJ en BZ beperkt doordat de afweging ook hier vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt of doordat meer waarde wordt gehecht aan het voeren van een algemeen beleid dan aan het vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Instrumenten die onder het migratiebeleid van BZ of VenJ vallen en die wel zijn ingezet hebben soms resultaat opgeleverd. Ook instrumenten die niet direct gerelateerd zijn aan het migratiebeleid hebben soms resultaat gehad.

Bij een aantal landen is verbetering in de samenwerking opgetreden als resultaat van investeringen in de onderlinge relatie op meerdere niveaus en van het leveren van maatwerk door bijvoorbeeld projecten voor capaciteitsopbouw, waarbij ook betrouwbaarheid en onderling respect een rol spelen. Dat instrument heeft zichtbaar tot resultaat geleid. Enkele landen hebben expliciet uitgesproken dat ze niet zullen meewerken aan gedwongen terugkeer. Bij sommige andere landen blijkt dit overduidelijk uit de uitvoeringspraktijk. Het gaat hier mede om landen waarover de ministerraad heeft besloten dat daar andere belangen een rol spelen die Nederland niet in gevaar wil brengen en Nederland geen zwaar drukmiddel kan of wil inzetten. Oplossingen kunnen dan alleen nog gevonden worden door het opschalen van de inzet via de EU, of op momenten waarop wezenlijke veranderingen in de onderlinge relatie plaatsvinden.

De internationale inzet van de strategische landenbenadering migratie en de samenwerking met het EU terugkeerbeleid heeft in een aantal gevallen resultaat opgeleverd. Nederland heeft voor bepaalde landen de schaalgrootte van de EU nodig om tot het gewenste resultaat voor de strategische landenbenadering migratie te komen. Er is voor negen focuslanden resultaat bereikt met het sluiten van T&O's. De opname van een door sommige lidstaten gewenste derdelanders-clausule is een belemmering in de onderhandelingen. Nederland maakt in de praktijk nauwelijks gebruik van deze clausule. Migratiedialogen en MP's dragen over het algemeen in positieve zin bij aan de Nederlandse doelstellingen op het gebied van de strategische landenbenadering migratie. De ACVZ is van oordeel dat op het JBZ/DGHOME-terrein resultaat is geboekt (voornamelijk door inzet op visumfacilitatie en projecten voor capaciteitsopbouw en grensbeheer). Buiten het JBZ/DGHOME terrein zijn er geen zichtbare resultaten voor Nederland behaald.

De ACVZ concludeert dat de Nederlandse inzet van de strategische landenbenadering migratie binnen het domein van VenJ en BZ tot op zekere hoogte effectief genoemd kan worden, maar beperkt wordt doordat de belangenafweging vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt. De Nederlandse inzet in Europa op het terrein van JBZ/DGHOME is overwegend effectief.

Lessen uit België, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk

België, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk hanteren een benadering die overeenkomsten vertoont met de Nederlandse strategische landenbenadering migratie. De ACVZ heeft onderzoek gedaan naar de 'best practices' in deze vier landen. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Een breed samenwerkingsverband met landen van herkomst, waarin een coherente aanpak van migratie en eventueel ontwikkelingssamenwerking wordt vormgegeven

kan goede resultaten opleveren indien er ook voor het land van herkomst interessante aspecten aan de samenwerking zitten, zoals mogelijkheden voor arbeids- of studiemigratie. Een directe uitruil van twee willekeurige, niet aan elkaar gerelateerde belangen leent zich hier niet voor.

- Voor een dergelijke brede benadering is de samenwerking van meerdere ministeries noodzakelijk, maar moet duidelijk zijn wie de doorzettingsmacht heeft en de uiteindelijke knoop kan doorhakken.
- Een goede, respectvolle relatie kan de sleutel zijn tot succes. Hierbij kan het inzetten van hoge diplomaten en bewindspersonen nodig zijn om de samenwerking vlot te trekken. Fysieke aanwezigheid in het land van herkomst draagt bij aan het onderhouden van de relatie. Indien de samenwerking op operationeel niveau geen kans van slagen heeft is het niet zinvol om hier onverminderd op te blijven inzetten.
- Negatieve prikkels kunnen werken indien ze verband houden met migratie en/of de direct betrokkenen rechtstreeks raken, maar moeten met de nodige voorzichtigheid worden ingezet omdat ze de relatie kunnen schaden.
- Alle vier de landen in het onderzoek naar 'best practices' zijn overwegend positief over de rol die de EU en EU-instrumenten kunnen spelen.

Aanbevelingen

De commissie komt op basis van de conclusies tot de volgende aanbevelingen.

1. **Investeer in de ontwikkeling van een coherent en geïntegreerd migratiebeleid waarbij naast terugkeer en bestrijding van irreguliere migratie eveneens kennis-, arbeids- en studiemigratie en internationalisering van sociale zekerheidsrechten van migranten wordt betrokken. Heroverweeg hierbij de keuze voor het voeren van een algemeen beleid en/of overweeg het invoeren van extra mogelijkheden voor landen die meewerken aan gedwongen terugkeer.**
2. **Als gedwongen terugkeer voor een bepaald land op een gegeven moment niet gerealiseerd kan worden, schroef dan de operationele inzet op het gebied van terugkeer voor deze landen tot een minimumniveau terug. Blijf tegelijkertijd wel investeren in de diplomatieke contacten via bewindspersonen en hoge ambtenaren, houd de dialoog op dit niveau gaande en probeer die indien mogelijk te intensiveren.**

Zodra er een concrete aanwijzing is dat zich een verandering in de diplomatieke verhouding voordoet, verdient het natuurlijk de aanbeveling om de LP-procedures voor het desbetreffende land opnieuw op te starten.

3. **Investeer in de lange termijn relatie met de landen van herkomst.**

De ACVZ reikt hiervoor de volgende handvatten aan:

- Houd rekening met de strategieën die de landen van herkomst zelf in de bilaterale betrekkingen hanteren en met de redenen waarom landen van herkomst niet of slecht meewerken aan gedwongen terugkeer.
- Houd in de relaties met de landen van herkomst oog voor de regionale problematiek en regionale samenhang.
- Bouw in de samenwerking reële en geloofwaardige prikkels in en lever hierbij maatwerk.
- Probeer het gevoel van gezichtsverlies dat met gedwongen terugkeer gepaard kan

gaan zoveel mogelijk te vermijden en houd hier altijd rekening mee bij presentaties van vreemdelingen bij consulaten en bij uitzettingen.

- Voer regelmatig overleg op hoog ambtelijk of politiek niveau.
- Wees bereid om compromissen te sluiten.
- Vermijd expliciete negatieve prikkels zoveel mogelijk omdat die de relatie aan kunnen tasten.
- Indien toch wordt besloten tot het inzetten van een negatieve prikkel, zorg dan dat deze op de eerste plaats duidelijk en tijdig bekend is gemaakt aan het betrokken land, en dat deze ook door dat land als zodanig ervaren wordt; dat deze proportioneel is en de personen of instanties raakt die rechtstreeks bij het terugnamebeleid betrokken zijn.
- Overweeg een investering in de bezetting van de Nederlandse ambassades in het buitenland, gelet op het belang van relatiebeheer. Relatiebeheer door praktische samenwerking en fysieke aanwezigheid is in een aantal herkomstlanden belangrijk.

4. Blijf inzetten op de bevordering van (gedwongen) terugkeer in het EU-kader.

De ACVZ heeft bij deze aanbeveling de volgende handvatten geformuleerd:

- Houd bij de Europese inzet oog voor de verschillen in opvatting die bij andere lidstaten en bij onderdelen van de Europese Commissie kunnen leven en betrek dit bij de keuze voor geschikte instrumenten. Beleid dat door Nederland als wenselijk wordt gezien, is op Europees niveau mogelijk niet altijd haalbaar, zoals bijvoorbeeld het inzetten van ontwikkelingssamenwerking of negatieve prikkels. Het is dan effectiever om te kijken naar Europese beleidsterreinen die wel mogelijkheden bieden, zoals bijvoorbeeld visumfacilitatie en (Mode 4 GATS) handelsverdragen.
- Heroverweeg de Nederlandse positie op het gebied van het opnemen van een derdelanders-clausule in T&O's voor landen die niet tot het EU nabuurschap behoren.
- Probeer meer in te zetten op een regionale benadering van migratiestromen en terugkeer en probeer zoveel mogelijk gelijktijdig T&O's en MP's te sluiten met de landen van herkomst van de migranten.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is over het terugkeerbeleid de volgende passage opgenomen:

Bij een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid hoort ook een actief en consequent terugkeerbeleid. Wie hier niet mag blijven moet vertrekken of wordt uitgezet. We oefenen druk uit op landen om hun onderdanen terug te nemen aan wie de toegang tot Nederland is ontzegd. Dit betreft ook de handels- en ontwikkelingscontacten met deze landen.

Het uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid is zelfstandig vertrek, al dan niet met financiële en/of materiële ondersteuning. Weigert een vreemdeling zelfstandig terug te keren, dan kan hij worden uitgezet. Echter, zelfstandige en gedwongen terugkeer van vreemdelingen die onvoldoende gedocumenteerd zijn kan alleen worden gerealiseerd als landen van herkomst daaraan meewerken. Als een vreemdeling die niet langer in Nederland mag blijven niet (langer) over reisdocumenten beschikt en hieraan ook niet zelfstandig kan of wil komen, dan dient de DT&V een aanvraag in voor een vervangend reisdocument, veelal een zogenaamde laissez passer (LP), bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het vermoedelijke land van herkomst. Een aantal landen van herkomst geeft wel een LP af bij zelfstandig vertrek, maar niet wanneer het gaat om gedwongen terugkeer. Sommige landen zijn in dat laatste geval wel bereid de nationaliteit dan wel de identiteit te bevestigen.

Het kabinet gaat ervan uit dat bij een aantal van deze landen de medewerking aan gedwongen terugkeer kan worden bevorderd door het inzetten van een ‘strategische landenbenadering migratie’ (SLM).² De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (SvVenJ) heeft de ACVZ verzocht over dit uitgangspunt een advies uit te brengen.³ De Tweede Kamer heeft in het Algemeen Overleg (AO) over Migratie en Ontwikkeling van 5 maart 2014 bedenkingen geuit over het nut van de SLM, en verzocht om een evaluatie ervan. De SvVenJ en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben vervolgens de ACVZ verzocht om het reeds geplande advies over de SLM uit te breiden met een evaluatieve component om op die manier te kunnen voorzien in het verzoek van de Kamer. Met dit rapport wordt aan het verzoek voldaan.

1.2 Adviesvragen, probleemstelling, omschrijving en afbakening

1.2.1 Adviesvragen

De SvVenJ en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben de commissie gevraagd de volgende vragen centraal te stellen in het onderzoek:

² Zie voor de omschrijving van de SLM paragraaf 1.2.2.

³ Zie Werkprogramma ACVZ voor 2014, p. 3, http://www.acvz.org/publicaties/WP_2014_NL.pdf.

Adviesvragen

- Hoe is de strategische landenbenadering migratie in Nederland de afgelopen jaren vormgegeven en wat zijn daarvan de resultaten?
- In hoeverre kan het instrument van de strategische landenbenadering migratie effectiever worden ingezet?

De commissie heeft de adviesvragen uitgesplitst in vier deelvragen:

1. Hoe wordt de strategische landenbenadering migratie in Nederland vormgegeven?
2. Wat is de wisselwerking tussen het EU terugkeerbeleid en de Nederlandse strategische landenbenadering?
3. Wat zijn de resultaten van de strategische landenbenadering, mede in het licht van het EU terugkeerbeleid? In hoeverre kan het beleid als effectief worden aangemerkt?
4. Zijn er andere landen die op een vergelijkbare wijze als Nederland een strategische landenbenadering hanteren en zo ja hoe doen zij dit? Welke lessen zijn er te trekken uit de strategische landenbenadering van andere landen?

1.2.2 Probleemstelling, gehanteerde omschrijving en beschikbare instrumenten

Al in 1996 wordt in de Nederlandse politiek het probleem benoemd dat een aantal landen niet of onvoldoende meewerkt aan de terugkeer van haar eigen burgers. Het probleem doet zich vooral voor bij gedwongen terugkeer van ongedocumenteerde of onvoldoende gedocumenteerde vreemdelingen. Sindsdien ontwikkelt Nederland daarom beleidsstrategieën die tot doel hebben om de landen van herkomst te bewegen (beter) mee te werken aan gedwongen terugkeer van hun eigen burgers. Sinds 2011, bij het aantreden van het kabinet Rutte I, wordt deze strategie de strategische landenbenadering migratie genoemd. De SLM is dus geen fenomeen van de laatste tijd, zoals men vaak aanneemt.⁴

De ACVZ hanteert in dit advies de volgende omschrijving van de SLM:

Omschrijving strategische landenbenadering migratie

Er is sprake van een strategische landenbenadering migratie als er een koppeling is van het terugkeerbeleid aan één of meer andere beleidsterreinen. Deze beleidsterreinen kunnen zowel binnen als buiten het migratiebeleid liggen en ook onder andere ministeries dan Veiligheid en Justitie vallen. Maatwerk staat hierbij centraal. Er kunnen positieve of negatieve maatregelen worden ingezet om het doel te bereiken. Indien aan deze maatregelen voorwaarden worden gesteld op het gebied van medewerking aan gedwongen terugkeer wordt gesproken van conditionaliteit. De boodschap ‘meewerken aan gedwongen terugkeer’ wordt daarnaast steeds opnieuw in alle contacten en op elk niveau in de betrekkingen met het betreffende land overgebracht.

Deze omschrijving is gebaseerd op brieven van de SvVenJ aan de Kamer over de SLM. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de SLM aan de hand van deze omschrijving besproken.

⁴ In deel A van de *Voorstudie bij De strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid* is een uitgebreide beschrijving opgenomen van het ontstaan en de verdere ontwikkeling van deze benadering en het debat dat hierover in de Kamer sinds 1996 is gevoerd.

Instrumenten van de SLM

In de SLM zijn op nationaal niveau de volgende instrumenten toegepast:

- Memoranda of Understanding (MoU's);
- T&O-clausules in bilaterale verdragen;
- Relatiebeheer;
- Het inzetten van positieve prikkels, van projecten voor capaciteitsopbouw, het opzetten van herintegratieprogramma's, tot het sluiten van belastingverdragen;
- Het inzetten van negatieve prikkels, zoals het korten op ontwikkelingshulp.

Op internationaal niveau zijn de volgende instrumenten toegepast:

- EU-T&O's;
- Benelux T&O's;
- T&O-clausules in EU-verdragen met derde landen;
- Global approach to Migration and Mobility (GAMM);
 - MP's;
 - Gemeenschappelijke Agenda's inzake Migratie en Mobiliteit (CAMM);
 - Migratiedialogen;
- Operationele samenwerking tussen lidstaten;
- Samenwerking met andere gelijkgestemde landen.

Deze instrumenten worden beschreven in deel B en C van de Voorstudie.

1.2.3 Het doel van de strategie

Op basis van de brieven van de SvVenJ aan de Kamer concludeert de ACVZ dat de SvVenJ met de SLM beoogt de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten door verbetering van de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van eigen burgers.⁵

Sommige verantwoordelijke beleidsmedewerkers formuleren een ander einddoel. Zij zijn van mening dat het doel al is bereikt als een politieke afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen plaatsvindt, waarbij tevens de vraag is betrokken of het instrument daadwerkelijk doeltreffend kan zijn. Dit einddoel geeft er rekenschap van dat de keuzes die in het terugkeerbeleid worden gemaakt uiteindelijk politiek van aard zijn en mogelijk niet altijd te verenigen zijn met, of zelfs contraproductief kunnen zijn aan andere doelstellingen van het kabinet. De SLM moet er in deze visie voor zorgen dat een weloverwogen afweging plaatsvindt tussen de verschillende politieke doelstellingen van het kabinet, waarbij de conclusie kan zijn dat een ander politiek doel een zwaarder gewicht toekomt en/of dat het maar zeer de vraag is of het beoogde instrument het doel kan bereiken. Het gevolg van deze afweging kan dus zijn dat het voorgestelde instrument niet strategisch voor de bevordering van gedwongen terugkeer wordt ingezet.

Uit het onderzoek is daarnaast gebleken dat de medewerkers van BZ en met name VenJ ook, om het zo te zeggen, een tussendoel formuleren, namelijk dat de SLM er voor moet zorgen dat partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid positief kunnen beïnvloe-

⁵ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 4, brief van 25 februari 2014, Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie. 'De strategische landenbenadering migratie is een instrument om de medewerking van landen van herkomst te verbeteren aan de gedwongen terugkeer van hun onderdanen die niet of niet langer in Nederland mogen verblijven.' <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

den, zich bewust worden van de terugkeerproblematiek.⁶ Dit tussendoel is een logische eerste stap in een strategie waarin de medewerking van andere binnenlandse partijen vaak een vereiste is.

De formulering van een ander, procesmatig, tussendoel en einddoel door beleidsmedewerkers is een voorbeeld van wat door Lipsky als ‘doelverschuiving’ wordt aangeduid, waarbij uitvoerders van beleid het proces zelf (in plaats van het resultaat van dat proces) tot doel herformuleren.⁷ Het doel zoals dat door de SvVenJ is verwoord in zijn Kamerbrieven ziet op de effecten van het beleid, terwijl het door de beleidsmedewerkers geformuleerde tussendoel en einddoel zich concentreert op het op juiste wijze doorlopen van alle processtappen. Als dat gebeurt is, is het doel in deze visie bereikt. De ACVZ is van oordeel dat het door beleidsmedewerkers geformuleerde einddoel van het zorgen voor een politieke afweging op zich legitiem kan zijn omdat het, afhankelijk van de omstandigheden, in bepaalde gevallen een verstandige keuze is om het proces bij die afweging te laten eindigen. Het is immers onwenselijk om een effectief terugkeerbeleid ten koste van alles na te streven. Andere belangen kunnen zwaarder wegen. Echter, indien de afweging altijd in het nadeel van terugkeer zou uitvallen, wordt de bodem onder het beleid weggeslagen omdat het dan zinloos wordt het proces steeds opnieuw te doorlopen. Het beleid zou dan nooit daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht en het einddoel van het vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid zou hiermee nooit gerealiseerd kunnen worden. Het streven naar een procesmatig einddoel kan zodoende niet op zichzelf staan en het bereiken van een procesmatig einddoel kan niet leiden tot het oordeel dat er sprake is van een effectief beleid. Dit kan uiteindelijk alleen worden afgemeten aan het effect van maatregelen die daadwerkelijk ten uitvoer zijn gebracht.

Op basis van de brieven aan de Kamer en het onderzoek heeft de ACVZ ten behoeve van de evaluatie van de SLM de volgende doelen geformuleerd:

Tussendoel en einddoelen van de strategische landenbenadering migratie

Tussendoel: Partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid positief kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek.

Einddoel 1: Er vindt een politieke afweging plaats tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen, waarbij de vraag wordt betrokken of het instrument dat kan worden ingezet ook daadwerkelijk doeltreffend kan zijn (procesmatig einddoel).

Einddoel 2: De effectiviteit van het terugkeerbeleid is vergroot door verbetering van de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van eigen burgers.

6 Zie ook Böcker, A.G.M. e.a. (2014), *Evaluatie herziene asielprocedure. Eindrapport*, Den Haag: WODC, 2014, p. 176: ‘De DT&V meet de resultaten van de strategische landenbenadering dan ook niet alleen (of in de eerste plaats) aan de terugkeercijfers af, maar ook aan de aandacht die het onderwerp terugkeer in de betrekkingen met herkomstlanden krijgt. “Wat ik een belangrijk criterium vind, is dat terugkeer een genormaliseerd onderdeel is geworden van de betrekkingen die Nederland heeft”, aldus een van de geïnterviewde medewerkers. Gemeten aan dit criterium heeft het beleid zeker resultaat gehad. Zo kunnen bewindslieden van andere departementen die naar het buitenland gaan of een buitenlandse delegatie ontvangen, tegenwoordig het verzoek meekrijgen om het onderwerp terugkeer in de gesprekken aan de orde te stellen; achteraf wordt in de TILT teruggekoppeld of en hoe dat is gebeurd.’ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-426351>.

7 M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 1980, p.44.

De evaluatie van het beleid is gebaseerd op deze drie doelen. De beantwoording van de vraag of het tussendoel en het einddoel 1 zijn bereikt wordt aangemerkt als een proces-evaluatie en de vraag of einddoel 2 is bereikt als een effectevaluatie.

Meetbaarheid effectiviteit van het beleid

Met einddoel 2 wordt beoogd de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten. In kwantitatieve zin zijn deze effecten moeilijk te meten. Het tweede einddoel van het beleid is ruim omschreven en er is geen sprake van een nulmeting. De beschikbare cijfers zijn maar beperkt bruikbaar (zie hiervoor paragraaf 1.4) en daardoor is het bijna niet mogelijk om enkel op basis van deze cijfers tot een weloverwogen oordeel over de effectiviteit van het beleid te komen. Bovendien kunnen externe factoren zoals een bedreiging van de binnenlandse veiligheid, het aantreden van nieuwe bewindspersonen en contactpersonen, en het uitbreken van ziektes zoals ebola in herkomstlanden van invloed zijn op de samenwerking en nakoming van afspraken op het gebied van terugkeer. We spreken daarom van indicatoren, een vaststaande causale relatie met het gevoerde beleid is niet met zekerheid vast te stellen.

De commissie heeft de vergroting van de effectiviteit van het terugkeerbeleid door verbetering van de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer (einddoel 2) zo concreet mogelijk beoordeeld aan de hand van de volgende indicatoren:

Op nationaal niveau:

- Er is een MoU tot stand gekomen.
- De afspraken uit een MoU worden nagekomen (volgens de respondenten van VenJ/BZ en op basis van cijfers gedwongen terugkeer).
- Er is een bilateraal verdrag gesloten waarin een terugkeerclausule over toekomstige samenwerking bij gedwongen terugkeer opgenomen is.
- Er vindt gedwongen terugkeer plaats (met een LP of een EU-staat).
- Er vindt gedwongen terugkeer plaats van personen met criminele antecedenten/1F-status (categorie die prioriteit heeft bij DT&V).
- Toezeggingen of andere uitspraken van hoge autoriteiten van herkomstlanden over samenwerking bij gedwongen terugkeer.
- Een goede relatie met ambassades van en autoriteiten in het land van herkomst volgens respondenten van VenJ/BZ.
- De inzet van taskforces ter vaststelling van de nationaliteit van vreemdelingen.
- Een afname van het aantal onbeantwoorde aanvragen voor een LP of nationaliteitsvaststelling.

Op internationaal niveau:

- Er is een Benelux of EU-T&O (met evt. Benelux uitvoeringsprotocol) tot stand gekomen.
- De afspraken uit de T&O worden nagekomen (volgens de respondenten van VenJ/BZ/Europese Commissie en op basis van cijfers gedwongen terugkeer).
- Er zijn afspraken gemaakt over toekomstige samenwerking bij gedwongen terugkeer door opname van een terugkeerclausule in een verdrag (o.a. Cotonou of Associatieverdrag).
- Er zijn afspraken gemaakt in het kader van een MP of gemeenschappelijke agenda (CAMP).
- Er is operationele samenwerking (European Integrated Return Management (EURINT) of Europees Terugkeer Instrument (ERIN)).

In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de SLM besproken.

1.2.4 Afbakening

Medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer van eigen burgers die niet of onvoldoende zijn gedocumenteerd

Het advies beperkt zich tot het verkrijgen van de medewerking van landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van hun eigen burgers. Het gaat dan om niet of onvoldoende gedocumenteerde uitgeprocedeerde asielzoekers en andere niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen met de nationaliteit van het land van herkomst, die niet zelfstandig (al dan niet met ondersteuning van terugkeerprogramma's) vertrekken.⁸

In dit advies blijft de overname van derdelanders en staatlozen door een land van eerder verblijf buiten beschouwing. T&O's die in Benelux- of EU-verband gesloten worden met een bepaald herkomstland gaan weliswaar meestal over zowel de terugname van de eigen burgers als de overname van derdelanders en staatlozen die eerder op het grondgebied van het desbetreffende land verbleven, maar in de praktijk maken bestemmingslanden weinig gebruik van deze zogenaamde derdelanders-clausule.⁹

Geen kosten-batenanalyse

Een kosten-batenanalyse maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie.

Werkvoorraad DT&V

De DT&V regisseert het vertrek van vreemdelingen uit Nederland en werkt daartoe samen met ketenpartners als de Koninklijke Marechaussee (KMar), de politie, de IND, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en, in het kader van zelfstandig vertrek, met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Dit advies gaat alleen over gedwongen terugkeer van vreemdelingen uit de werkvoorraad van de DT&V.

Aan de grens vindt ook gedwongen terugkeer plaats. De KMar voert de grenscontrole uit (en in het havengebied Rotterdam de Zeehavenpolitie).¹⁰ Als de vreemdeling de toegang tot Nederland wordt geweigerd kan de KMar doorgaans een claim leggen bij de luchtvaartmaatschappij die de vreemdeling naar Nederland heeft gebracht.¹¹ Doordat vanaf bepaalde bestemmingen gegevens van passagiers vooraf doorgegeven worden aan de Nederlandse autoriteiten,¹² kunnen vreemdelingen die niet tot Nederland worden toegelaten met een Chicago Convention Letter (CCL) ook wel Chicago Convention Document (CCD) genoemd, uitgezet worden naar landen die het Verdrag inzake de Civiele Burger-

8 Er bestaan verschillen van opvatting over de betekenis van het begrip 'vrijwillige terugkeer'. In het Nederlandse terugkeerbeleid heeft vrijwillige terugkeer, conform de Terugkeerrichtlijn betrekking op vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) hebben. In het Nederlandse (uitvoerings-)beleid wordt niet de term 'vrijwillige terugkeer' maar 'zelfstandig vertrek' gebruikt, om de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor vertrek uit Nederland te benadrukken. Ook geeft deze term beter rekenschap van de realiteit dat er geen sprake is van een volledige vrijwilligheid, maar dat de vreemdeling moet voldoen aan een wettelijke vertrekplicht. Zelfstandig vertrek kan verder uitgesplitst worden naar zelfstandig vertrek mét en zonder ondersteuning via terugkeerprogramma's. Bij zelfstandig vertrek bestaat er doorgaans geen belemmering voor het verkrijgen van een vervangend reisdocument als de nationaliteit van de vreemdeling eenmaal is vastgesteld. Zelfstandig vertrek valt dus buiten het bestek van dit onderzoek.

9 Mededeling van de Europese Commissie betreffende de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten (COM (2011)76), p. 10-11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:NL:PDF>.

10 Vreemdelingen die aansluitend aan een toegangsweigerings te kennen geven een asielaanvraag in te willen dienen, worden doorgeleid naar de IND.

11 Vreemdelingen die niet direct na weigering kunnen terugreizen op een claim bij de luchtvaartmaatschappij, worden overgedragen aan de DT&V, zie Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage vreemdelingenketen januari – juni 2014*, p. 33-34, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-385526>.

12 De luchtvaartmaatschappij is verplicht deze passagiersgegevens te verstrekken op grond van richtlijn 2004/82/EG van de Raad betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, PbEG 2004, L261.

luchtvaart (Verdrag van Chicago) hebben geratificeerd.¹³ Er ontstaat dan over het algemeen geen probleem in de relatie met landen van herkomst over gedwongen terugkeer. De ACVZ heeft terugkeer aan de grens en de rol die de KMar daarbij speelt in relatie tot herkomstlanden dan ook niet nader onderzocht.

De DT&V zet in de uitvoering van het terugkeerbeleid in de eerste plaats in op vreemdelingen met criminele antecedenten, vreemdelingen aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

Het onderzoek heeft zich gericht op de 32 landen van herkomst uit de Focuslandenlijst van de DT&V van januari 2015.¹⁴ Dit zijn landen die om verschillende redenen voor terugkeer van belang zijn.

De focuslanden zijn geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- een relatief hoge instroom in het vertrekproces;
- zestig of meer LP-aanvragen op jaarbasis bij de autoriteiten van herkomstlanden (inclusief aanvragen op basis van een T&O).¹⁵

In de Focuslandenlijst van januari 2015 komen enkele landen voor die niet langer aan bovenstaande criteria voldoen, maar die toch zijn opgenomen, vanwege de voorgeschiedenis en ingezette strategische benadering vanuit VenJ en BZ.¹⁶

De regering geeft prioriteit aan negen landen uit deze lijst, de zogenaamde ministerraadlanden (MR-landen): Afghanistan, Algerije, China, Egypte, Ghana, India, Irak, Marokko en Somalië/Somaliland. Deze landen zijn benoemd als MR-land omdat de overtuiging is dat de terugkeerproblematiek niet alleen binnen het migratiedomein kan worden opgelost en een bredere benadering noodzakelijk is. De DT&V hanteert een opschaalmodel dat begint bij het aanvragen van een vervangend reisdocument. Als er een probleem ontstaat met gedwongen terugkeer wordt daar een analyse van gemaakt en probeert de DT&V het probleem in samenwerking met BZ en de Nederlandse ambassade op te lossen. Als dat niet lukt, wordt geprobeerd het probleem binnen het migratiebeleid van het ministerie van VenJ en BZ op te lossen door het inzetten van positieve of negatieve prikkels. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden op andere beleidsdossiers van het ministerie van VenJ. Pas als dat ook niet lukt, wordt gekeken of er koppelingen kunnen worden gelegd met andere beleidsdossiers van andere ministeries dan VenJ. Als dat het geval is, wordt een land een MR-land.

13 Zie: <http://www.icao.int/publications/Documents/chicago.pdf> voor een overzicht van landen die dit verdrag hebben geratificeerd.

14 Deze focuslanden zijn: Afghanistan, Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, China, DR Congo, Egypte, Ethiopië, Georgië, Ghana, Guinee, India, Irak, Iran, Ivoorkust, Libanon, Libië, Marokko, Mongolië, Nigeria, Oekraïne, Pakistan, Rusland, Rwanda, Servië, Sierra Leone, Soedan, Somalië/Somaliland, Sri Lanka, Suriname, Turkije; deze lijst wordt halfjaarlijks aangepast. Ten opzichte van 2011 zijn slechts drie landen van de lijst verdwenen (Angola, Eritrea en Macedonië); na 2011 zijn vijf landen toegevoegd, namelijk Ethiopië, Ivoorkust, Libanon, Libië en Pakistan.

15 Met uitzondering van Somalië/Somaliland vanwege het ontbreken van een LP-proces en met uitzondering van Oekraïne, Pakistan, Sri Lanka en Turkije die wel een hoge instroom kennen in de werkvoorraad van de DT&V, maar waarbij het aantal LP-aanvragen of T&O aanvragen voor een reisdocument relatief laag is (zie voorstudie deel C). Met de laatst genoemde landen is een EU-T&O overeengekomen. Wanneer er een EU-T&O is, dan heeft deze voorrang volgens de verdragstekst op bilaterale afspraken, inclusief bilaterale T&O's. Alle aanvragen voor vervangende reisdocumenten zouden onder de EU-T&O moeten worden gedaan.

16 Het betreft Burundi, DR Congo, Ethiopië, Ghana, India, Libanon, Rwanda en Soedan. Deze landen zijn eerder wel geselecteerd op grond van de geldende criteria.

1.3 De beleidstheorie achter de strategie

Aan de SLM ligt een aantal uitgangspunten ten grondslag die niet altijd expliciet worden benoemd, maar die wel bepalend zijn voor de vraag of de SLM de beoogde doelen kan bereiken. Zijn de partijen die voor het tussendoel worden benaderd wel in staat om de effectiviteit van het terugkeerbeleid positief te beïnvloeden? Kan het instrument dat wordt meegenomen in de politieke afweging van einddoel 1 überhaupt effectief zijn? Kan de effectiviteit van het terugkeerbeleid worden vergroot door een verbetering van de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer? Het uitgangspunt dat de SLM een geschikt beleidsinstrument is om de beoogde doelen te bereiken is gebaseerd op een aantal verwachte mechanismes (hierna aannames genoemd).

De eerste aanname van de SLM is dat de mogelijkheid van gedwongen terugkeer een effectief terugkeerbeleid ondersteunt. De tweede aanname is dat de bereidheid tot medewerking van de landen van herkomst ten aanzien van gedwongen terugkeer een bepalende factor is voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid. De derde aanname is dat de samenwerking in de gewenste richting kan worden gebogen door het inzetten van positieve of negatieve prikkels. De vierde aanname is dat medewerking van de landen van herkomst kan worden verkregen door een goed relatiebeheer en het leveren van maatwerk.

Aanname 1: De mogelijkheid van gedwongen terugkeer ondersteunt een effectief terugkeerbeleid

In het Nederlandse terugkeerbeleid is al langere tijd het uitgangspunt dat zelfstandig vertrek van vreemdelingen die niet meer in Nederland mogen blijven de voorkeur verdient boven gedwongen vertrek. Hiertoe is een aantal instrumenten ontwikkeld die als doel hebben de vreemdeling te stimuleren zelfstandig terug te keren. Over het algemeen werken landen van herkomst mee aan zelfstandige terugkeer van hun burgers. Voor die gevallen waarin dat niet zo is, en de vreemdeling zich aantoonbaar heeft ingespannen om zelfstandig terug te keren, kent Nederland een buitenschuldbeleid. Hoewel zelfstandig vertrek van de vreemdeling die niet meer in Nederland mag blijven de voorkeur verdient, wordt gedwongen terugkeer beschouwd als ‘stok achter de deur’. De gedachte is dat, indien gedwongen terugkeer niet mogelijk is, veel minder vreemdelingen bereid zijn om zelfstandig te vertrekken.

In het onderzoek voor dit advies is gebleken dat gedwongen vertrek een maatregel is met een grote impact, in de eerste plaats natuurlijk voor de betrokken persoon, maar ook voor zijn naasten, leden van de diaspora, de uitvoerders van het beleid en de regering van het land van herkomst. Voor de regering van het land van herkomst geldt dat de consulaten de wijze van presentatie van hun burgers als vernederend kunnen ervaren. Ook het landen van overheidsvluchten met personen die gedwongen zijn uitgezet betekent gezichtsverlies en kan worden opgevat als een uiting van een ongelijkwaardige relatie tussen Nederland en het herkomstland. Gedwongen terugkeer is daarmee een moeilijk gespreksonderwerp en veel respondenten vroegen dan ook aandacht voor mogelijkheden om de effectiviteit van het terugkeerbeleid door zelfstandig vertrek verder te verbeteren en gedwongen terugkeer op die manier overbodig te maken. De ACVZ onderschrijft dat de inspanningen erop gericht moeten zijn gedwongen terugkeer zoveel als mogelijk te voorkomen. Echter, uit gesprekken in het kader van dit advies is eveneens opnieuw gebleken dat het zeer moeilijk kan zijn om mensen die alle hoop hebben gevestigd op een bestaan in Nederland, maar die niet mogen blijven, te bewegen mee te werken aan terugkeer. De recente maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de diverse groep personen die in plaatsen als de Vluchtkerk verbleven bevestigen dit. De ACVZ onderschrijft zodoende de aanname dat de mogelijkheid van gedwongen terugkeer een effectief terugkeerbeleid ondersteunt.

Aanname 2: De bereidheid tot medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer is een bepalende factor voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid

In 1906 sloten Nederland en Duitsland een verdrag waarin afspraken werden vastgelegd over het uitzetten van elkaars burgers, omdat was gebleken dat eenzijdige verwijdering van een persoon naar het grondgebied van het andere land zonder toestemming van dat andere land aanleiding kan geven tot een interstatelijk conflict (zie hiervoor Voorstudie deel B). Reeds een eeuw geleden werd zodoende al onderkend dat bilaterale afspraken noodzakelijk zijn voor het uitzetten van vreemdelingen. Toch blijft dit aspect van het terugkeerbeleid in het maatschappelijke en politieke debat vaak onderbelicht, waarbij de veelgehoorde uitspraak ‘Als ze niet mogen blijven, dan zet je ze toch gewoon uit’ als voorbeeld kan dienen. Ondanks dat het belang van bilaterale betrekkingen in het Nederlandse terugkeerbeleid reeds lang wordt onderkend, zijn er nog wel uitingen van een meer unilaterale benadering aanwezig. Als voorbeeld van eenzijdige uitzetting in het recente verleden kan de zogenaamde ‘Roosendaal methode’ worden genoemd, waarbij Nederland vreemdelingen van wie de identiteit niet kon worden vastgesteld zonder medeweten van de Belgische autoriteiten op de trein naar België zette, hetgeen tot spanningen leidde in de Belgisch-Nederlandse betrekkingen. Deze manier van werken is pas in 1993 geëindigd (zie Voorstudie deel B). In de enquête onder de Nederlandse posten in het buitenland is één keer melding gemaakt van een voorgenomen uitzetting zonder medeweten van de autoriteiten van dat land van herkomst. Die uitzetting heeft op aandringen van de Nederlandse ambassade uiteindelijk geen doorgang gevonden. In het geval van Irak zijn er in het verleden wel mondelinge afspraken geweest op het operationele niveau, waardoor Iraakse vreemdelingen met een EU-staat¹⁷ zijn uitgezet.¹⁸ Ook in Duitsland zijn dergelijke strategieën in het verleden ingezet.¹⁹ Uit het onderzoek is gebleken dat de Nederlandse overheid zich ervan bewust is dat bilaterale afspraken met landen van herkomst over de praktische uitvoering van uitzettingen bijdragen aan het uitzetten van vreemdelingen. Uit het onderzoek blijkt verder dat de medewerking van het land van herkomst een noodzakelijke voorwaarde is voor gedwongen terugkeer: gedwongen terugkeer naar landen die weigeren hieraan mee te werken, vindt nauwelijks plaats (zie hiervoor Voorstudie deel C). Onderzoek naar de vraag welke factoren van invloed zijn op vertrek vanuit vreemdelingenbewaring suggereert daarnaast dat medewerking van het land van herkomst bij vreemdelingen die in bewaring verblijven een veel bepalender factor is dan de wil van

17 De EU-staat is per 1 januari 1995 geïntroduceerd op basis van een aanbeveling van de Raad van ministers van de EU van 30 november 1994. In hoofdstuk A3/4.5 Vreemdelingencirculaire 2000 staat over het gebruik van de EU- staat de volgende passage opgenomen:

‘Het vertrek van een vreemdeling uit Nederland mag plaatsvinden met behulp van een EU-staat. De EU-staat wordt afgegeven door de DT&V als op grond van één of meer aanwijzingen de nationaliteit of identiteit van de betrokken vreemdeling wordt aangenomen. Aan de EU-staat worden bewijsmiddelen gevoegd als ondersteuning van de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling. De bewijsmiddelen mogen geen asielgerelateerde informatie bevatten. De EU-staat mag worden gebruikt:

- bij terugkeer van een vreemdeling naar het land van herkomst;
- bij de terugkeer van een vreemdeling naar een ander land dan het land van herkomst;
- als geldig ondersteunend document voor grensoverschrijding bij overdracht van een vreemdeling naar Europese landen.

Om gebruik te maken van een EU-staat in het kader van het vertrek van de vreemdeling uit Nederland moet aan alle volgende voorwaarden worden voldaan:

- het is niet mogelijk gebleken tijdig een geldig document voor grensoverschrijding te verkrijgen van de autoriteiten van het land van herkomst of een derde land, of er zijn met de autoriteiten van het betreffende land afspraken gemaakt over het gebruik van de EU-staat;
- er bestaan één of meerdere aanwijzingen op grond waarvan de nationaliteit en/ of identiteit van de vreemdeling aangenomen kan worden; er bestaat een redelijke kans dat de vreemdeling wordt toegelaten in het land waar de vreemdeling naar terug moet keren.’

18 Interview ministerie van VenJ.

19 A. Ellerman, ‘The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-State Cooperation’, *Government and Opposition*, 2008, p. 180.

de vreemdeling.²⁰ De ACVZ plaatst hierbij wel de kanttekening dat vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld over het algemeen minder bereid zijn om zelfstandig te vertrekken. De vreemdeling is immers juist in bewaring gesteld omdat is geoordeeld dat uitzetting noodzakelijk is en het risico bestaat dat hij zich aan toezicht of uitzetting zal onttrekken.

De aanname dat de bereidheid tot medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer een bepalende factor is voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid wordt gelet op het bovenstaande onderschreven. Wil men de effectiviteit van het terugkeerbeleid vergroten, dan is het ontwikkelen van een strategie voor de benadering van de landen van herkomst zodoende noodzakelijk. Voor de aard van een dergelijke strategie is het noodzakelijk een antwoord te krijgen op de vraag waarom sommige landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan gedwongen terugkeer. Hier wordt in paragraaf 3.1. verder op ingegaan.

Aanname 3: De samenwerking met het land van herkomst kan in de gewenste richting worden gebogen door het inzetten van positieve of negatieve prikkels

Een derde aanname die aan de SLM ten grondslag ligt, is dat de samenwerking met de landen van herkomst in de gewenste richting kan worden gebogen door het inzetten van positieve of negatieve prikkels. Voor andere beleidsterreinen is de vraag of het verbinden van voorwaarden aan het inzetten van prikkels, eventueel in de vorm van sancties, ook wel 'conditionaliteit' genoemd, effectief kan zijn eerder gesteld. Dit gebeurde onder meer door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

In 2012 heeft de IOB een onderzoek gedaan naar (de effectiviteit van) het voorwaardelijk stellen van goed bestuur voor het verlenen van begrotingssteun over de periode 2000-2011.²¹ Uit de evaluatie bleek dat donorlanden slechts beperkte invloed hebben gehad op goed bestuur en dat het opschorten van begrotingssteun zelden tot verandering in de door donoren gewenste richting heeft geleid.

Volgens de WRR is het terugtrekken van hulp geen goed werkbaar sanctioneringsinstrument.²² Ethiopië, Uganda, Rwanda en Pakistan worden genoemd als landen waarbij in het verleden op begrotingssteun werd gekort, bijvoorbeeld vanwege fraude bij verkiezingen. De WRR stelt dat deze 'politiek correcte' interventies de onderhandelingspositie van Nederland schaden en het uitzetten van een langetermijnstrategie bemoeilijken. Ook zouden volgens de WRR de kortingen vanwege hun geringe omvang geen indruk maken op de ontvangende landen. Volgens onderzoek heeft het opleggen van ex-post conditionaliteiten bij ontwikkelingshulp weinig zin.²³

De Europese Commissie heeft in 2011 een mededeling uitgebracht over de coördinatie

20 G. Engbersen & A. Leerkes, 'Towards a Smarter and More Just Fortress Europe. Combining temporary labor migration and effective policies of return', in: N. Frost, J. Freilich & T. Clear (eds.), *Contemporary Issues in Criminal Justice Policy*, Belmont: Wadsworth Pub Co, 2010, p. 211-220. A. Leerkes & M. Kox, 'Pressured into deportation? Detainees' (un)willingness to 'return' and the moderating influence of international relations', in: R. Furman et al. (eds) *Detaining the Immigrant. Other Global and Transnational Issues*, Oxford: Oxford University Press (Nog niet gepubliceerd).

21 IOB *Begrotingssteun, resultaten onder voorwaarden*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012 p. 127-149.

22 WRR, *Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag: Amsterdam University Press, 2010, p. 160-164, <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/minder-pretentie-meer-ambitie/>.

23 P. Collier, *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford: Oxford University Press, 2007; N. Molenaers & R. Renard, *Ontwikkelingshulp faalt: is participatie het redmiddel?* Leuven: Acco, 2007; N. Molenaers & R. Renard, 'The trouble with participation: assessing the new paradigm', in: M. Kremer, P. van Lieshout & R. Went (eds.), *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, Amsterdam: AUP, 2009.

van begrotingssteun aan derde landen.²⁴ Meer dan in het verleden het geval was, worden goed bestuur en eerbiediging van mensenrechten als uitgangspunt voor begrotingssteun genomen. Het Overseas Development Institute (ODI) concludeert dat de nieuwe aanpak van de Europese Commissie geen heldere strategie bevat over de wijze waarop begrotingssteun kan bijdragen aan de beoogde politieke veranderingen en democratisering.²⁵ De onderzoekers hebben meer vertrouwen in de politieke beleidsdialoog dan in politieke conditionaliteiten. Volgens de onderzoekers van het ODI moet politieke conditionaliteit voldoen aan een aantal voorwaarden:

- maak conditionaliteit context afhankelijk en zorg dat de prikkel substantieel genoeg is;
- wees coherent in het beleid richting het derde land;
- zorg voor geloofwaardige sancties.²⁶

Andere landen hebben eerder ervaring opgedaan in het voorwaardelijk stellen van een T&O voor het verlenen van ontwikkelingssamenwerking. Een voorbeeld is Duitsland, dat in 1994 de ontwikkelingssamenwerking met Vietnam heeft stopgezet uit frustratie over de slechte medewerking aan de T&O die Duitsland met Vietnam had afgesloten.²⁷ Conditionaliteit heeft hier geen succes gehad. Ook in Noorwegen zou het koppelen van ontwikkelingshulp aan samenwerking op het gebied van T&O niet tot concrete resultaten hebben geleid.²⁸ Ellerman betoogt dat conditionaliteit alleen werkt als er geloofwaardige prikkels tegenover worden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van handel of visa, en dat kleine financiële prikkels landen niet over de streep zullen trekken.²⁹ Als voorbeeld voor deze stelling kunnen de thans Oostelijke lidstaten van de EU dienen, zoals Roemenië, die in het vooruitzicht van het lidmaatschap van de EU, allen bereid waren een T&O af te sluiten en bereid bleken deze goed uit te voeren.

De ACVZ concludeert dat in de beschikbare literatuur ernstige vraagtekens worden gezet bij de aanname dat de samenwerking met het land van herkomst in de gewenste richting kan worden gebogen door het inzetten van positieve of negatieve prikkels. Het voorwaardelijk inzetten van deze instrumenten vormt een belangrijk aspect van de SLM. In hoofdstuk 3 beantwoordt de ACVZ de vraag of het inzetten van conditionaliteit in het kader van de SLM door Nederland resultaat heeft opgeleverd. Tevens is hier aandacht voor de eventuele resultaten van het al dan niet inzetten van dit instrument door België, Frankrijk, Spanje en het VK.

Aanname 4: Medewerking van het land van herkomst kan worden verkregen door een goed relatiebeheer en het gebruik van maatwerk

De laatste aanname is dat de medewerking van het land van herkomst kan worden verkregen door een goed en langdurig relatiebeheer waarbij aandacht is voor de behoeften van het land van herkomst en op basis van die behoeften maatwerk kan worden geleverd. Er wordt in dit kader vaak verwezen naar het belang van een integrale benadering, waarin alle migratievraagstukken in samenhang worden gezien en het geheel hiervan het onderwerp van gesprek vormt in de relatie met de landen van herkomst. Bij een integrale

24 COM (2011) 638 De toekomstige strategie inzake EU-Begrotingssteun aan derde landen, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0638:FIN:nl:PDF>.

25 J. Faust e.a., *The future of EU budget support. Political conditions, differentiation and coordination*, London: Overseas Development Institute (ODI), 2012, p. 4, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/50363784.pdf>.

26 Zie ook IOB Evaluatie p. 68-69.

27 A. Ellerman, 'The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-State Cooperation', *Government and Opposition*, 2008, p. 176.

28 M. Janmyr, 'Norway's Readmission Agreements: Spellbound by European Union Policies or Free Spirits on the International Field?', *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 181-208.

29 Ellerman, p. 179.

benadering kan ook aandacht zijn voor de regionale context van het betrokken land van herkomst. In zeer brede zin wordt terugkeer als onderdeel van het migratievraagstuk in deze benadering beschouwd als een onderdeel van het integrale Nederlandse buitenland-beleid.³⁰ De GAMM, met instrumenten als MP's en migratiedialogen, is een voorbeeld van deze benadering op EU-niveau (zie Voorstudie deel B). Deze benadering wordt ook wel de 'whole of governance' benadering of coherente benadering genoemd.³¹ Hierbij wordt uitgegaan van een gelijkwaardige relatie tussen staten met wederzijds respect voor elkaars positie.

In de literatuur wordt deze aanname ook wel bekritiseerd. Gehanteerde termen als 'partnerschap' zouden verhullen dat in feite sprake is van een machtsrelatie tussen het zenderende en het ontvangende land van de terugkeerder, waarin het land van de terugkeerder door economische afhankelijkheid of afhankelijkheid van een hulprelatie kan worden gedwongen om mee te werken aan terug- en overname.³² Tevens zouden 'partnerschappen' op het gebied van migratie, met instrumenten als trainingen en capaciteitsopbouw worden gebruikt om landen van herkomst ervan te overtuigen dat de Europese normen op het gebied van migratiemanagement de enige juiste zijn, 'policy transfer' genoemd.³³ Anderzijds wordt ook wel betoogd dat het belang dat door de EU-lidstaten wordt gehecht aan controle van migratie aan arme Afrikaanse landen een strategisch gunstiger onderhandelingspositie geeft, waarin zij kunnen opereren als gelijkwaardige partners en hun eigen voorwaarden en inzichten naar voren kunnen brengen.³⁴ Cassarino spreekt in dit opzicht van 'reversed conditionality'. In het verrichte onderzoek naar de vraag waarom landen van herkomst soms niet goed meewerken aan gedwongen terugkeer kwam deze factor als meest genoemde naar boven (zie paragraaf 3.1.).

Een integrale benadering en de wens tot het leveren van maatwerk zorgt ervoor dat in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van niet-juridisch bindende of informele afspraken. Hoewel dergelijke instrumenten gemakkelijker kunnen worden toegesneden op de behoeftes van het land van herkomst, dragen ze het gevaar in zich dat ze worden onttrokken aan parlementaire of publieke controle.³⁵

Het streven naar een integrale benadering, ook wel 'beleidscoherentie' genoemd, is ook op andere beleidsterreinen tot ontwikkeling gekomen. Voor wat betreft ontwikkelings-samenwerking heeft de WRR geconcludeerd dat het totstandbrengen van beleidscoherentie voor ontwikkeling in de praktijk moeizaam verloopt. Beleidssystemen kunnen beter overweg met vraagstukken die ieder een eigen organisatie en budget hebben, er zijn belangentegenstellingen, en de materie kan erg complex zijn. Volgens de WRR is in Nederland de relatie van het ontwikkelingsbeleid met andere thema's vooralsnog primair een academische aangelegenheid, ondanks dat Nederland door de EU vaak als voorbeeld wordt genoemd:

30 Interviews met BZ, VenJ, ECRE, LOGO, VVN vluchtelingenambassadeur, ambassadeur Armenië.

31 O. Rittener e.a., 'Swiss Migration Partnerships, a paradigm shift', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance: The promise of partnership*, New York: Routledge, 2011, p. 252.

32 Bijvoorbeeld: M. Collyer, 'Deportation and the Micropolitics of Exclusion: the Rise of Removals from the UK to Sri Lanka', *Geopolitics* 2012, p. 276-292.; A. Betts, 'The global governance of migration and the role of trans-regionalism' In: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance: The promise of partnership*, New York: Routledge, 2011, p. 23-45.

33 A. Betts, 'The global governance of migration and the role of trans-regionalism' In: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance: The promise of partnership*, New York: Routledge, 2011, p. 23-45.

34 J.-P. Cassarino, 'Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood', *The International Spectator*, 2007, p. 179 - 196.

35 J.-P. Cassarino, 'Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood', *The International Spectator*, 2007, p. 193.; Ellerman, p. 181.

‘Veel van de gevoerde debatten hebben een voorspelbaar verloop. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking wil zich graag met bredere thema’s inlaten – niet voor niets wordt er al lang gepleit voor het veranderen van de taakomschrijving van deze minister in de richting van een minister voor Internationale Samenwerking – maar andere departementen zijn daar niet erg happig op. En zodra de vraag gesteld wordt of dan ook een deel van de 0,8 procent van het BBP die voor ontwikkelingssamenwerking gereserveerd is, voor deze themagebieden ingezet kan worden, verstomt het debat al snel (Engel et al. 2009; Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006, 2008).’³⁶

Op basis van de beschikbare literatuur concludeert de ACVZ dat er discussie is over de wenselijkheid van een ‘integrale benadering’ en ook dat het moeilijk kan zijn om een dergelijke benadering in de praktijk handen en voeten te geven. Het inzetten van goed relatiebeheer en maatwerk vormt een belangrijk aspect van de SLM. In hoofdstuk 3 wordt de vraag beantwoord of inspanningen van Nederland op dit vlak resultaat hebben opgeleverd. Tevens is hier aandacht voor de eventuele resultaten die de EU, België, Frankrijk, Spanje en het VK met relatiebeheer en maatwerk hebben behaald.

1.4 Methoden van onderzoek

Literatuuronderzoek

De ACVZ heeft voor het opstellen van dit advies onderzoek gedaan naar relevante literatuur, jurisprudentie, Kamerstukken (vanaf 1996), EU-documenten (vanaf 1995) en internetbronnen. Daarbij heeft de ACVZ met name onderzocht hoe het beleid van de SLM zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, en welke ontwikkelingen er op EU-niveau zijn geweest.

Enquête

De ACVZ heeft een enquête uitgezet onder de ambassades/consulaten die in de 32 landen van de DT&V Focuslandenlijst Nederland vertegenwoordigen.³⁷ De posten verantwoordelijk voor 23 landen hebben de enquête ingevuld. De posten verantwoordelijk voor 9 landen hebben de enquête niet ingevuld. De respons is daarmee goed te noemen, al is selectieve uitval niet uit te sluiten.³⁸

Diepte-interviews

De ACVZ heeft 41 diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van een aantal ministeries, de DT&V en de Europese Commissie (Directorate-General for Migration and Home Affairs (DG HOME) en Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), met vertegenwoordigers van enkele buitenlandse ambassades in Den Haag, met wetenschappers en met NGO’s. Een aantal van de diaspora-organisaties die door de ACVZ zijn benaderd met verzoeken om interviews, bleken niet bereid hieraan mee te werken. Een overzicht van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2.

Onderzoek naar ‘best practices’ in vier andere EU-lidstaten

België, Frankrijk, Spanje en het Verenigd-Koninkrijk maken onderdeel uit van het onderzoek naar ‘best practices’. De ACVZ heeft deze landen bezocht en gesproken met:

36 WRR, *Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag: Amsterdam University Press, 2010, par. 5.5.2, p. 160-164.

37 Ten tijde van het uitzetten van de enquête stonden Eritrea, Liberia en Nepal nog op de Focuslandenlijst. Eind 2014 zijn deze landen van de lijst af gehaald, en zijn Rwanda, Servië en Turkije toegevoegd.

38 Het risico bestaat dat de posten die niet hebben gereageerd dat om bepaalde redenen hebben gedaan, hetgeen een vertekend beeld zou kunnen geven van het resultaat van de enquête.

- *België*: Directie Vreemdelingen zaken (DVZ), ministerie van Binnenlandse Zaken;
- *Frankrijk*: Direction générale des étrangers en France / Ministère de l'intérieur;
- *Spanje*: Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, Ministerio Del Interior.
- *Verenigd Koninkrijk*: Migration Directorate , Foreign and Commonwealth Office, en International Directorate, Home Office;

In sommige gevallen hebben de respondenten vertrouwelijke informatie gedeeld, die niet specifiek in dit rapport is opgenomen. In die gevallen is geprobeerd de problematiek in algemene zin te schetsen.

Indien in dit rapport wordt gesproken van ‘de respondenten’ worden hiermee zowel de respondenten van de diepte-interviews, als van de enquête en het ‘best practices’ onderzoek bedoeld.

Vertrekcijfers

Nu het advies zich beperkt tot de werkvoorraad van de DT&V heeft de ACVZ ervoor gekozen om alleen de cijfers van de DT&V bij het onderzoek te betrekken. Deze cijfers zijn gebruikt als één van de indicatoren voor de effectiviteit van het beleid zoals vermeld in paragraaf 1.2.3. Deze cijfers komen niet overeen met ketenbrede vertrekcijfers zoals die in de Rapportage Vreemdelingenketen of op de website van Eurostat worden gepresenteerd. In die cijfers is ook het vertrek via de KMar, nationale politie en IOM inbegrepen. In de Rapportage Vreemdelingenketen worden de DT&V-vertrekcijfers, naast de ketenbrede cijfers, wel in een aparte tabel weergegeven.³⁹

Een Europese vergelijking op basis van de cijfers is achterwege gelaten, omdat in deze cijfers al het vertrek is inbegrepen, inclusief vertrek vanaf de grens. Het vertrek vanaf de grens is uitgesloten in dit onderzoek. Daarnaast is uit informatie van deskundigen gebleken dat de terugkeercijfers die worden geleverd aan Eurostat niet zijn geharmoniseerd en dat lidstaten van de EU verschillend omgaan met bijvoorbeeld het uitvaardigen van een terugkeerbesluit. In de ene lidstaat vindt dit eerder in de procedure plaats dan in de andere. Ook vaardigen niet alle lidstaten automatisch een terugkeerbesluit uit als aan de voorwaarden voor een dergelijk besluit is voldaan. De terugkeercijfers op de Eurostat-website suggereren dat sommige lidstaten geen of nauwelijks terugkeerbesluiten uitvaardigen voor nationaliteiten waarbij terugkeer feitelijk niet kan worden gerealiseerd. Dit maakt een vergelijking tussen de lidstaten over de verhouding tussen het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten en aantoonbaar vertrek onmogelijk.

De DT&V heeft op verzoek van de ACVZ cijfers geleverd over het aantoonbaar zelfstandig en gedwongen vertrek naar land van herkomst, het aantal aanvragen van LP's naar land van terugkeer, het antwoord van de verantwoordelijke autoriteiten en de uiteindelijke afgifte van LP's voor de periode 2009-2014. Daarnaast zijn voor de periode 2013-2014 cijfers geleverd over het aantal vreemdelingen dat een vervangend reisdocument heeft gekregen op basis van een EU-T&O. Deze cijfers zijn (voor een deel) ook terug te vinden in Kamerstukken of gepubliceerde verzoeken op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Deze cijfers zijn, afgerond naar vijftallen, meegenomen in het landenoverzicht in deel C van de Voorstudie. In de tekst wordt er slechts in grote lijnen naar verwezen.

39 Tabel 6.3, *Rapportage vreemdelingenketen januari – juni 2014*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014, p. 45, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-385526>.

Bij de interpretatie van deze cijfers moet voorzichtigheid worden betracht. Ze geven een deel van de werkelijkheid weer, maar moeten altijd worden geïnterpreteerd in de context van de situatie van het betreffende land. Als een land van herkomst vaak weigert LP's af te geven, wil dat niet persé zeggen dat het land van herkomst slecht meewerkt aan gedwongen terugkeer. Het kan zijn dat er veel mensen zijn die stellen de nationaliteit van dat land te bezitten terwijl dat in feite niet het geval is. Een land heeft dan goede redenen om het LP-verzoek af te wijzen. Daarnaast wil de afgifte van een LP niet altijd zeggen dat de vreemdeling daadwerkelijk vertrekt, bijvoorbeeld als de vreemdeling een nieuwe procedure start die hij in Nederland mag afwachten of als de vreemdeling zich aan het toezicht onttrekt. Ook in dat geval is het niet aan het land van herkomst te wijten dat de vreemdeling niet terugkeert. Met sommige landen heeft de DT&V de afspraak gemaakt dat de vreemdeling na bevestiging van de nationaliteit op een EU-staat terugkeert, zodat er dan geen LP wordt afgegeven. Tot slot hebben gedwongen terugkeer en zelfstandig vertrek een wederzijds effect op elkaar. Als gedwongen terugkeer mogelijk is, beïnvloedt dit het cijfer voor zelfstandig vertrek omdat vreemdelingen in dat geval vaker kiezen voor zelfstandig vertrek. Dit kan bijvoorbeeld via de IOM, maar een deel van het zelfstandig vertrek onttrekt zich aan het gezichtsveld van de Nederlandse overheid. Dit betekent dat, als een land beter gaat meewerken aan gedwongen terugkeer, dit niet altijd tot gevolg heeft dat de cijfers voor gedwongen terugkeer toenemen. Het kan er ook toe leiden dat het zelfstandig vertrek toeneemt.

Er zitten daarnaast nog enkele andere haken en ogen aan deze cijfers:

- De cijfers zijn soms niet specifiek genoeg. In de cijfers voor gedwongen vertrek zijn ook personen meegeteld die met een paspoort zijn uitgezet. Voor personen die met een paspoort worden uitgezet hoeft geen LP te worden aangevraagd en is ook geen strategische benadering nodig; nagenoeg alle landen accepteren eigen burgers die over een geldig paspoort beschikken.
- Cijfers over het aantal malen dat gebruik is gemaakt van een EU-staat bij de uitzettingen zijn niet beschikbaar.⁴⁰
- De cijfers over gedwongen vertrek kunnen niet worden uitgesplitst naar vertrek op basis van LP, eigen paspoort, EU-staat of reisdocument verstrekt op basis van een EU-T&O. Deze cijfers geven iedereen die aantoonbaar is vertrokken via de DT&V weer. Er zijn landen die geen LP's verstrekken (bijvoorbeeld Afghanistan, Burundi, Somalië en voorheen Irak), maar die gedwongen terugkeer met een EU-staat, na vaststelling van de nationaliteit door de diplomatieke vertegenwoordiging, toestaan of gedogen.
- De LP-cijfers maken geen onderscheid tussen zelfstandige en gedwongen terugkeer.
- Er kan uit de werkvoorraad van de DT&V een LP worden afgegeven voor een persoon die uiteindelijk toch beslist met deze LP zelfstandig te vertrekken. Ook kan er een LP-aanvraag worden opgestart, waarbij de LP uiteindelijk aan IOM wordt verstrekt en niet aan de DT&V. De DT&V registreert dan niet de afgifte van de LP, hoewel de vertegenwoordiging wel een LP heeft verstrekt.
- De jaarcijfers gaan niet noodzakelijk over dezelfde personen. Er kan bijvoorbeeld voor een persoon in het ene jaar een LP zijn aangevraagd, die pas in het daaropvolgende jaar is afgegeven. Een LP-aanvraag procedure kan soms lang duren. Als de instroom in de werkvoorraad van de DT&V sterk fluctueert kan het bijvoorbeeld zelfs voorkomen dat in een jaar meer LP's worden afgegeven dan er worden aangevraagd.

40 Zie voetnoot bij par. 1.3. voor een uitleg van het begrip 'EU-staat'.

Klankbordgroep

Voor deze evaluatie en dit advies is een interdepartementale klankbordgroep ingesteld, bestaande uit:

mw. drs. M.L. Kapoen (DT&V), dhr. mr. drs. J.L. Sandee en dhr. drs. J.F. van Lammeren (BZ), dhr. dr. A.S. Leerkes (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, WODC), dhr. dr. N.G.W. van Niekerk (IOB), dhr. drs. W.W.G. Oostelbos (Directie Migratiebeleid, DMB) en mw. prof. dr. M.E.H. van Reisen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, AIV). De klankbordgroep werd voorgezeten door de ACVZ.

De klankbordgroep is twee keer bij elkaar gekomen en heeft zich vooral gebogen over de opzet en de methoden van het onderzoek.

Het onderzoek is in april 2014 gestart, en in april 2015 afgerond. Beleidswijzigingen of gebeurtenissen van na 30 april 2015 zijn, een enkele uitzondering daargelaten, niet meer in dit rapport meegenomen.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden het internationale, Europese en nationale rechtskader van de SLM besproken. In hoofdstuk 3 komen de resultaten van de inzet van de SLM op nationaal en internationaal niveau aan bod. In hoofdstuk 4 volgen de resultaten van het onderzoek naar 'best practices' in vier andere EU-lidstaten. In hoofdstuk 5 formuleert de ACVZ haar conclusies en aanbevelingen.

Bij het advies hoort een voorstudie die mede de basis vormt voor het advies. Deel A van de voorstudie geeft een overzicht van het ontstaan en de ontwikkeling van de SLM vanaf 1996 aan de hand van onder andere beleidsnotities en voortgangsrapportages over het terugkeerbeleid en het beleid ten aanzien van migratie en ontwikkeling. In deel B wordt ingegaan op de internationale beleidsontwikkeling. Deel C bevat een overzicht van de zogenaamde focuslanden (vanaf 2011) die door de DT&V geselecteerd zijn als landen die voor terugkeer van belang zijn. Per land wordt nagegaan welke instrumenten zijn ingezet op nationaal en Europees niveau. Ook worden cijfers over LP-aanvragen, LP-verlening en gedwongen terugkeer vermeld. Deel D geeft een overzicht van nationale en Europese organisaties en overlegorganen die betrokken zijn bij de SLM.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit dhr. mr. dr. H.H.M. Sondaal (voorzitter), dhr. M.A. Beuving, mw. mr. A.C.J. van Doijeweert, mw. dr. mr. T. de Lange en mw. drs. P. Stienen MA. De subcommissie is op de methodologische aspecten van het onderzoek ondersteund door het commissielid mw. prof. dr. J.P. van der Leun. Vanuit het secretariaat hebben mw. drs. S.A.A. Avontuur (projectleider), mw. G.M.B. van Aalst- van Adrichem LLM en dhr. mr. H. Verbaten meegewerkt aan dit advies.

HOOFDSTUK 2

Het rechtskader

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader waarbinnen de SLM wordt toegepast beschreven. Dit kader wordt gevormd door het internationaal gewoonterecht, het Europese recht, waaronder de Terugkeerrichtlijn en T&O's, en het Benelux recht. De inzet van de SLM wordt begrensd door onder andere artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn (belang van het kind, het recht op familie- en gezinsleven, de gezondheidstoestand van de betrokken vreemdeling, het beginsel van non-refoulement) en artikel 7 lid 4, waarin is beschreven wanneer lidstaten mogen overgaan tot uitzetting. De omzetting van de richtlijn in de Vreemdelingenwet 2000 en de toepassing van de richtlijn op terugkeerbesluiten vallen buiten het bestek van dit advies.

De SLM maakt onderdeel uit van het algeheel geformuleerde terugkeerbeleid, waarin zelfstandige terugkeer altijd de voorkeur heeft boven gedwongen terugkeer.

2.1 Internationaal recht

De Nederlandse regering⁴¹ en de EU⁴² claimen dat een verplichting tot het terugnemen van eigen staatsburgers voortvloeit uit het internationale recht. Deze claim wordt echter nergens in de nationale (Kamer)stukken of in stukken van de EU⁴³ juridisch onderbouwd en uitgewerkt. Ook in de literatuur wordt weinig aandacht gegeven aan de vraag of staten verplicht zijn eigen burgers terug te nemen. De rechtsbasis voor deze verplichting wordt wel geconstrueerd uit twee vaststaande regels van internationaal recht, te weten het erkende fundamentele recht van een individu om terug te keren naar de staat waarvan hij of zij de nationaliteit bezit⁴⁴ en het soevereine recht van een staat om vreemdelingen uit te zetten.⁴⁵ De ontvangende staat heeft bij het bepalen of het verblijf van de vreemdeling op zijn grondgebied strijdig is met zijn belangen en of diens gevolg uitzetting dient te volgen, een ruime discretie. Echter deze wordt begrensd door het internationale recht en de rechten van de mens, onder andere het non-refoulementbeginsel.⁴⁶

De soevereiniteit van de staat als rechtsbasis voor een interstatelijke verplichting om eigen staatsburgers terug te nemen die worden uitgezet, is niet onbetwist bij onvrijwillige terugkeer. Zo betwijfelde de juridische dienst van de Raad van ministers van de EU in 1999 of dit het geval is: *'It is doubtful whether in the absence of a specific agreement [on readmission] between the States concerned, a general principle of international law exists*

41 O.a. brief SvVenJ aan Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124: Terugname van eigen onderdanen is een internationaal gewoonterechtelijke verplichting die door nagenoeg alle landen wordt gerespecteerd.

42 O.a. conclusie van de Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, paragraaf 26, COM (2001) 672 def.

43 S. Peers, 'Irregular migration and EU external relations', in: *Irregular migration and human rights: Theoretical, European and international perspectives*, Leiden, 2004.

44 Artikel 13(2) van de Universele verklaring van de rechten van de Mens, artikel 12(4) IVBPR, artikel 3(2) Protocol 4 bij het EHRM. Het is een algemeen geaccepteerd argument dat het recht om terug te keren naar de eigen staat alleen betekenis heeft in verbinding met een verplichting voor de staat de eigen onderdaan terug te nemen.

45 Territoriale soevereiniteit geeft de bevoegdheid aan een staat om te bepalen welke personen er toegang en verblijf krijgen op het grondgebied. Dit impliceert ook de bevoegdheid om vreemdelingen uit te zetten wier verblijf niet gewenst is. Zie studie verricht door de International Law Commission van de Verenigde Naties, 10 juli 2006, kenmerk A/CN.4/565, paragraaf 185-200: 'The right of a State to expel aliens from its territory'.

46 Zie studie International Law Commission van de Verenigde Naties, 10 juli 2006, kenmerk A/CN.4/565, paragraaf 201-298: 'General limitations on the right of a State to expel aliens', http://legal.un.org/ilc/guide/9_12.htm.

which would oblige those States to readmit their own nationals if they do not wish to return to their country of origin.’⁴⁷

Een vaak in de literatuur aangehaald arrest van het Hof van Justitie van de EU is Van Duyn, waarbij het Hof spreekt van een beginsel van internationaal recht dat een beperking van het recht van binnenkomst of verblijf van eigen burgers uitsluit.⁴⁸ Omdat het beginsel niet gecodificeerd is, buiten vele T&O's, wordt wel gesproken van een verplichting die voortvloeit uit het internationaal *gewoonterecht*.⁴⁹

Geconcludeerd kan worden dat veel partijen aannemen dat in het internationaal gewoonterecht een rechtsbasis kan worden gevonden voor de verplichting eigen burgers terug te nemen,⁵⁰ zeker als het gaat om vrijwillige terugkeer. Er is enige discussie in de literatuur over de vraag of deze gewoonterechtelijke regel ook van toepassing is op gedwongen terugkeer, maar in de praktijk wordt die regel ook bij gedwongen terugkeer gehanteerd. Uit het internationale recht is niet af te leiden dat er een verplichting bestaat om ook staatsburgers van derde landen over te nemen, noch dat er een verplichting bestaat tot overname van personen die officieel zijn erkend als vluchtelingen of staatloze personen, tenzij die verplichtingen voortvloeien uit gesloten verdragen of T&O's. Zonder een clause in een T&O is er geen rechtsbasis om gedwongen terugkeer van derdelanders en staatlozen af te dwingen.

2.2 Europees recht

EU Terugkeerrichtlijn

De afgelopen jaren zijn er op Europees niveau stappen genomen om een wetgevingskader voor terugkeermaatregelen in de lidstaten op te zetten. De implementatie van Richtlijn 2008/115/EG (verder: Terugkeerrichtlijn)⁵¹ maakt hier een belangrijk deel van uit.

De Terugkeerrichtlijn stelt gemeenschappelijke normen en procedures voor de terugkeer van staatsburgers van derde landen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven. In artikel 3 van de richtlijn wordt de volgende definitie van terugkeer gegeven: 'het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolggevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar - zijn land van herkomst, - een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of - een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten.' Op grond van bilaterale of multilaterale overeenkomsten met derde landen, of nationaal beleid van een lidstaat kunnen gunstiger bepalingen toegepast worden voor personen op wie de richtlijn van toepassing is.⁵² Verder bepaalt de richtlijn in artikel 5 dat bij de uitvoering rekening wordt gehouden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven (eenheid van het gezin), de gezondheidstoestand van de onderdaan van een derde land en het beginsel van non-refoulement geëerbiedigd wordt. Lidstaten kunnen overgaan tot uitzetting

47 Zie Raadsdocument 6658/99; <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=6225>.

48 HvJEG 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, punt 22. Zie ook het arrest Barkoci et Malik, C-257/99, punt 81 en het arrest McCarthy van 5 mei 2011, C-434/09, punt 29. Het Hof heeft vastgesteld dat een beginsel van internationaal recht zich erthegen verzet dat de lidstaat zijn staatsburgers van zijn grondgebied verwijdt, hen het verblijf op dat grondgebied weigert of het van voorwaarden afhankelijk stelt, zie in die zin arresten van 7 juli 1992, Singh, C-370/90, punt 22, en 11 december 2007, Eind, C-291/05, punt 31.

49 K. Hailbronner, 'Readmission agreements and the obligation on States under public international law to readmit their own and foreign nationals', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, p. 1-49.

50 Zie bijvoorbeeld N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff publishers, 2009, p. 27-41.

51 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Pb EU 2008, L348/98.

52 Zie artikel 4 Richtlijn 2008/115/EG.

van de vreemdeling wanneer geen termijn voor zelfstandig vertrek is vastgesteld overeenkomstig artikel 7 lid 4 van de richtlijn (bij risico op onderduiken, aanvraag kennelijk ongegrond of frauduleus, gevaar voor openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid), of wanneer de termijn voor zelfstandig vertrek is verstreken. Het voorliggende advies gaat uit van de begrenzing van de inzet en mogelijkheden tot gedwongen terugkeer door het juridisch kader van deze richtlijn en veronderstelt dat de EU-T&O's hiermee ook in overeenstemming zijn.

Terug- en overnameovereenkomsten EU

Nederland is gebonden aan T&O's die de EU sluit. De EU is bevoegd tot het sluiten van dergelijke verdragen op grond van artikel 79, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU), volgens de procedure van artikel 218 van hetzelfde Verdrag. Op grond van die bepaling verleent de Raad van de EU de Europese Commissie op haar voorstel een mandaat om onderhandelingen te openen met bepaalde landen. Zodra de Europese Commissie mandaat heeft, mogen de lidstaten niet zelfstandig opereren. Bij de keuze van deze landen baseert de Raad zich onder meer op criteria als migratiedruk uit het desbetreffende land en de geografische ligging ten opzichte van het grondgebied van de EU. Hierbij richt de EU zich met name op landen die grenzen aan de Unie. In deel B van de Voorstudie is een overzicht gegeven van de gesloten overeenkomsten in Europees verband.⁵³ Als de EU mandaat heeft en onderhandelingen voert met een land mag Nederland niet ook over een T&O gaan onderhandelen om dit proces niet te ondermijnen. Indien nodig voert Nederland dan wel operationele gesprekken over terugkeersamenwerking. Zolang de EU geen gebruik maakt van haar bevoegdheid een T&O te sluiten, blijven de lidstaten bevoegd dat zelf, op bilateraal, of zoals in het geval van de Benelux, op multilateraal niveau te doen. Bij de T&O's die in EU-verband tot stand komen, kan elke lidstaat afzonderlijk een uitvoeringsprotocol met de andere partij sluiten.

Verdrag van Cotonou

In de overige verdragen die Europa sluit op grond van artikel 79, derde lid, VWEU, zit vaak een terugname-paragraaf. Een voorbeeld daarvan is het Verdrag van Cotonou uit 2000. In deze overeenkomst tussen de EU en de zogeheten ACS-landen (Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara, het Caribische gebied en de Stille Oceaan) met als doel armoedebestrijding en economische ontwikkeling, worden naast economische afspraken over handel en ontwikkelingshulp, ook afspraken gemaakt over migratie. Voor de pe-riode 2014-2020 is het budget vastgesteld op € 31,6 miljard.⁵⁴ Er staat geen sanctie op het niet meewerken van ACS-landen aan terugkeer van eigen burgers conform artikel 13 van het Verdrag van Cotonou.⁵⁵ De terugname-paragraaf in het Verdrag houdt slechts een inspanningsverplichting in en vormt een basis voor verdere onderhandelingen over het sluiten van een T&O. In juni 2010 is de EU met de ACS-landen een migratiedialoog gestart, gebaseerd op artikel 13 van het Verdrag van Cotonou. Een gezamenlijk rapport met aanbevelingen over visa, terugname van burgers en geldovermakingen is aangenomen in juni 2012. Het verdrag moet in 2020 worden vervangen. De onderhandelingen daarvoor zijn gaande.

53 De EU heeft tot nu toe T&O's gesloten met Albanië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hong Kong, Kaapverdië, Macau, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Marokko, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Pakistan, de Russische Federatie, Servië, Sri Lanka en Turkije.

54 Het budget in het kader van het Verdrag van Cotonou voor de periode 2008-2013 was 22,7 miljard euro.

55 In EU-kader is er vooralsnog geen consensus dat niet meewerken aan terugkeer kan leiden tot korten op de hulpverlening. Nederland is wel voorstander van de mogelijkheid van het toepassen van een dergelijke sanctie. Wel bestaat er consensus dat meewerken aan terugkeer beloond kan worden door het EU-aanbod voor samenwerking op het vlak van migratie te vergroten: positieve prikkels dus. Zie brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking van 30 oktober 2013 in antwoord op vragen vaste commissie voor BHO.

Associatieovereenkomsten

De EU sluit ook Associatieovereenkomsten met derde landen gericht op verregaande, met name economische, samenwerking.⁵⁶ De overeenkomsten gaan ook over andere onderwerpen, zoals migratie, en bevatten vaak een terugname-paragraaf die slechts een inspanningsverplichting betreft.

Flankerende juridische maatregelen

De EU treft ook flankerende juridische maatregelen ter verbetering van de (her)documentatie van vreemdelingen in de EU, het VIS⁵⁷ en het SIS.⁵⁸ De verwachting van de EU is dat de VIS-verordening nr. 767/2008 een belangrijk instrument kan worden in het identificeren en documenteren van vreemdelingen die terugkeren. Ingevolge art. 2(e) is, één van de doelstellingen om te assisteren bij de identificatie van personen die niet langer rechtmatig verblijven in de EU. Biometrie kan de identiteitsvaststelling versnellen van vreemdelingen die hun documenten zijn kwijtgeraakt.

EU-staat

De lidstaten van de EU, waaronder Nederland, maken af en toe gebruik van een EU laissez-passer (EU-staat)⁵⁹ voor de terugkeer van vreemdelingen naar landen van herkomst. De EU-staat wordt afgegeven door Nederland en gebruikt als reisdocument. Het is geen document dat toelating tot het land van herkomst waarborgt. De autoriteiten van het land van herkomst maken zelf een afweging op basis van de onderliggende documenten dan wel de verklaring van de vreemdeling aan de grens of toegang tot het land wordt verleend. In sommige gevallen trekt het land van herkomst de gemaakte afspraken en het gebruik van een EU-staat in twijfel.⁶⁰

2.3 Benelux recht

Op grond van de Benelux-overeenkomst sluiten de lidstaten van de Benelux hun T&O's gezamenlijk. De Benelux-staten bepalen in overleg met elkaar met welke landen van herkomst onderhandelingen worden geopend en welke Benelux-staat daarin het voortouw neemt. Daarbij is de omvang van de terugkeerproblematiek in de drie landen bepalend. De T&O's die in Benelux-verband worden gesloten, gaan in de regel vergezeld van een gelijktijdig gesloten uitvoeringsprotocol waarin specifieke uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen. Het uitvoeringsprotocol wordt eveneens door de Benelux-staten gezamenlijk met de verdragspartner overeengekomen. In Benelux-verband zijn verschillende T&O's tot stand gekomen.⁶¹ Een overzicht alsmede een procesprotocol voor het gebruik

56 De EU sluit Associatieovereenkomsten met drie groepen landen. Ten eerste landen die een bijzondere historische band hebben met de EU, zoals voormalige koloniën en enkele ontwikkelingslanden. Ten tweede de landen in de Europese Economische Ruimte, zoals Noorwegen. Ten derde met enkele buurlanden van de EU die mogelijk toetreden tot de EU, zoals Servië en Turkije. Om de naleving van de afspraken te bevorderen wordt bij elke Associatieovereenkomst een Associatieraad ingesteld waar de belangrijkste onderwerpen worden besproken. Partijen in een Associatieraad hebben, behoudens het opzeggen van de overeenkomst, geen sanctiemiddel bij het niet naleven van de terugname paragraaf van de overeenkomst. Voor de SLM zijn relevant de Associatieraden EU-Algerije, EU-Egypte, EU-Georgië, EU-Oekraïne, EU-Marokko en EU-Turkije.

57 Het Visum Informatiesysteem (VIS) is een registratie van visa die uitgegeven worden om naar de EU te reizen.

58 Het Schengen-informatiesysteem (SIS) is een geautomatiseerd register dat de politieke en justitiële autoriteiten in elk van de Schengenlanden permanent inzicht verschaft in de internationale opsporingsinformatie van de andere partners in het Schengenakkoord van 1985.

59 Zie hoofdstuk 1.

60 Zie de noot bij ABRvS 27 januari 2009, 200808833/1, JV 2009/126. Consulaat Generaal Afghanistan acht gedwongen uitzetting met een EU-staat in strijd met het Memorandum of Understanding van 18 maart 2003.

61 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 813, nr. 1, p. 2, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33813-1.html>.

van T&O's is te vinden op de website van de DT&V.⁶² De onderhandelingen over de uitvoeringsafspraken zijn voor een aantal landen nog gaande.⁶³

2.4 Nederlands recht

De eerdergenoemde EU-terugkeerrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd op 15 december 2011.⁶⁴ De regels die van toepassing zijn op terugkeer zijn opgenomen in Hoofdstuk 6, afdeling 1, Vertrek (artikelen 61-62c) en afdeling 2, Uitzetting en overdracht (artikelen 63-66) van de Vreemdelingenwet 2000. De omzetting van de richtlijn en de toepassing van de richtlijn op terugkeerbesluiten vallen buiten het bestek van dit advies.

De ACVZ benadrukt dat de inzet van de SLM plaats dient te vinden binnen het internationale mensenrechtelijk kader,⁶⁵ zoals ook verwoord in de EU terugkeerrichtlijn en het Nederlandse terugkeerbeleid. Nederland zet primair in op zelfstandige terugkeer. In het geval van gedwongen terugkeer van een vreemdeling naar het land van herkomst neemt de commissie als uitgangspunt voor dit advies dat het besluit voorafgaande aan terugkeer zorgvuldig kan worden getoetst door de Nederlandse rechter dan wel de rechter bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens of het Hof van Justitie van de EU.

62 http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Terug-en_Overnameovereenkomsten/index.aspx.

63 Met de meeste EU-lidstaten is een Benelux T&O gesloten. Verder is er een Benelux T&O met Zwitserland, Armenië (niet in werking getreden vanwege EU-T&O), Kosovo, en Macedonië. De Benelux T&O voor Servië is vervangen door een EU-T&O. Voor een overzicht van de EU-T&O's zie Voorstudie deel B. De uitvoeringsprotocollen bij de EU-T&O's worden in Benelux verband gesloten; met Albanië, Rusland, Servië en Georgië. Voor een aantal landen zijn de onderhandelingen nog gaande.

64 Wet van 15 december 2011 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98), *Stb.* 2011, 663.

65 Zie bijvoorbeeld de richtlijnen voor gedwongen terugkeer van de Raad van Europa bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM): http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf.

HOOFDSTUK 3

De praktijk en de resultaten van de strategische landenbenadering migratie

De medewerking van de landen van herkomst is een bepalende factor voor een effectief terugkeerbeleid (zie hiervoor par. 1.3). Bij een aantal landen laat die medewerking te wensen over. Wil men de effectiviteit van het terugkeerbeleid vergroten dan is het dus van belang een strategie te ontwikkelen voor de benadering van deze landen van herkomst. Voor de invulling van die strategie is het noodzakelijk om een antwoord te krijgen op de vraag waarom sommige landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan gedwongen terugkeer. Deze vraag staat centraal in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.2 en 3.3 worden de vragen beantwoord welke instrumenten van de SLM op nationaal en internationaal niveau in de praktijk zijn ingezet en of de doelen van de SLM hiermee zijn behaald.

3.1 Redenen voor niet of onvoldoende meewerken aan gedwongen terugkeer

De ACVZ heeft in het onderzoek aandacht besteed aan de vraag waarom sommige landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan gedwongen terugkeer.

Uit het literatuuronderzoek en de interviews komt naar voren dat er een brede consensus is over de gewoonterechtelijke regel dat landen hun eigen burgers (ook gedwongen) horen terug te nemen. Alleen Iran stelt deze regel expliciet ter discussie. Afghanistan en (Centraal-) Irak trekken de regel als zodanig niet in twijfel, maar menen dat het gelet op de situatie waarin deze landen zich bevinden, momenteel niet mogelijk is gedwongen terugkeer te faciliteren.

Ondanks de breed gedeelde consensus over deze internationale verplichting zijn er toch landen die niet of niet goed meewerken aan gedwongen terugkeer. De in de interviews en de enquête meest genoemde redenen hiervoor worden hieronder uiteengezet.

Het land van herkomst hanteert ook een strategische benadering, waarin binnenlandse politieke overwegingen en regionale aspecten een rol spelen

De meest genoemde reden waarom de medewerking aan gedwongen terugkeer bij een aantal landen stroef verloopt is dat deze landen van herkomst ook een strategische benadering hanteren in hun bilaterale betrekkingen en koppelingen leggen tussen andere aspecten van de betrekkingen met Nederland en medewerking aan gedwongen terugkeer.⁶⁶ Ook binnenlandse politieke overwegingen (gedwongen terugkeer is geen stemmentrekker)⁶⁷ en de regionale context van het land spelen in de strategische afweging van de landen van herkomst een rol.⁶⁸ In de literatuur over T&O's wordt geschatst dat landen die gedwongen terugkeer willen bewerkstelligen vaak onvoldoende oog hebben voor de strategische afwegingen van de landen van herkomst.⁶⁹ Dit wordt een 'unila-

66 Interviews met BZ, VenJ, SZW, Defensie, IenM, Frankrijk, SHIP, DEVCO, wetenschapper; enquête.

67 Interviews met VenJ, IOM, ambassadeur land van herkomst, Frankrijk, DGHOM, ECRE, SHIP, wetenschapper; enquête.

68 Interviews met wetenschapper, VenJ, ambassadeurs landen van herkomst.

69 A. Ellerman, 'The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-State Cooperation', *Government and Opposition*, 2008, p. 168-169.

terale benadering' genoemd. De hiervoor genoemde gewoonterechtelijke regel wordt wel als rechtvaardiging voor deze unilaterale redenering aangevoerd. Omdat er een internationale verplichting tot terugname van eigen burgers bestaat, hoeft er niets tegenover te staan. Een handelwijze waarin landen van herkomst worden beloond voor het terugnemen van hun eigen burgers is in deze visie zelfs onwenselijk, omdat dit de gewoonterechtelijke regel impliciet ter discussie stelt.⁷⁰

Er zijn problemen met de vaststelling van de identiteit/nationaliteit

De autoriteiten van herkomstlanden hebben over het algemeen geen probleem met de terugname van eigen burgers die beschikken over een paspoort. De problemen met landen van herkomst bij de terugname van eigen burgers doen zich vooral voor bij niet of onvoldoende gedocumenteerden. De identiteitsvaststelling en de vraag wanneer de nationaliteit voldoende bewezen is, is bij een aantal landen (bijvoorbeeld Marokko, India) een sterk vertragende factor in het LP-proces. Operationele afspraken over acceptatie van bewijsmiddelen zijn het belangrijkste onderwerp van T&O's en T&O-uitvoeringsprotocollen.

De derdelanders-clausule in T&O's verhindert de totstandkoming ervan

In T&O's die de Benelux en de EU sluiten wordt altijd een derdelanders-clausule opgenomen, die het land verplicht vreemdelingen die aantoonbaar door het land zijn gereisd terug te nemen. Deze clausule is in de interviews veelvuldig genoemd als obstakel voor de medewerking van landen van herkomst aan de totstandkoming van T&O's. Dit beïnvloedt de totstandkoming van T&O's negatief.

Terug- en overname kost geld en landen van herkomst kampen met capaciteitsproblemen

De zienswijze dat landen van herkomst zonder tegenprestatie horen mee te werken aan terug- en overname gaat voorbij aan de capaciteitsproblemen waar veel landen van herkomst mee kampen, alsook aan het gegeven dat kosten verbonden zijn aan terug- en overname. Deze factoren zijn veel genoemd in de interviews. Dit geldt niet alleen voor de operationele kosten, maar ook voor de herintegratiekosten van de terugkeerder. Indien er sprake is van gedwongen terugkeer, wordt herintegratie in het land van herkomst niet of veel minder financieel ondersteund. De gedachte hierachter is dat er voor de terugkeerder een prikkel moet zijn om mee te werken aan zelfstandig vertrek. Daarnaast betreft het vaak landen die zwakke instituties kennen en daardoor niet de capaciteit hebben om tot goede afspraken te komen. Dit geldt niet alleen op het vlak van migratie, maar voor het hele overheidsbeleid. Tot slot kunnen landen van herkomst die in een conflict- of post-conflict situatie verkeren of zogenaamde 'failed states', met grote aantallen intern ont-heemden, andere prioriteiten stellen dan het faciliteren van gedwongen terugkeer vanuit Europa.⁷¹

Gezichtsverlies, geldovermakingen en druk van leden van de diaspora

Gedwongen terugkeer betekent gezichtsverlies. Niet alleen wordt dit door de vreemdeling zelf zo ervaren maar ook door de leden van de diaspora en de regeringen van de landen van herkomst. Dit maakt het onderwerp moeilijk bespreekbaar en heeft gevolgen

70 Interview VenJ. Deze visie is tevens terug te vinden in de mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad waarin wordt gesteld dat de terugname van eigen burgers automatisch dient te gebeuren en dat aan overname van derdelanders en staatlozen stimulansen kunnen worden gekoppeld. COM(2011) 76 definitief van 23 februari 2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:NL:PDF> Zie hier-voor verder deel B van de Voorstudie.

71 Interviews met wetenschapper, VenJ, ambassadeur land van herkomst en ECRE.

voor de mate van medewerking.⁷² De regering van het land van herkomst en de leden van de diaspora trekken daarbij de rechtmatigheid van de beslissingen in de toelatings- en uitzettingsprocedure regelmatig in twijfel, met een beroep op mensenrechten als het recht op een gezinsleven of op een menswaardig bestaan. Daarnaast worden de geldovermakingen veel genoemd als reden waarom landen van herkomst niet graag meewerken aan terugkeer en de leden van de diaspora druk uitoefenen op de regering van het land van herkomst om niet mee te werken.⁷³ In 2014 werd naar schatting vanuit Nederland ongeveer \$1,6 miljard overgemaakt naar de landen die op de DT&V focuslijst staan (zie hiervoor deel C van de Voorstudie).⁷⁴

Volgens de Wereldbank is het aandeel geldovermakingen in het totaal van inkomende geldstromen van ontwikkelingslanden in de loop der tijd gestaag toegenomen.⁷⁵ Geldovermakingen dragen volgens de Wereldbank significant bij aan vermindering van armoede, verbeterde toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, verbeterde financiële ontwikkelingen en hogere uitgaven van gezinnen. Dit heeft weer een stimulerende werking op de economie. Bovendien is in de recente economische crisis gebleken dat geldovermakingen een stabiliserende factor waren op de consumptie van huishoudens en de groei van de consumptie in het land van herkomst. Dit alles maakt dat landen van herkomst baat hebben bij een groot aantal staatsburgers dat elders verblijft en mede daarom weinig belang zien in terugkeer.

3.2 De resultaten van het nationale beleid

In deze en de volgende paragraaf worden de resultaten van de strategische landenbenadering migratie getoetst aan het tussendoel en de einddoelen zoals die in paragraaf 1.2.3 door de ACVZ zijn geformuleerd. Deze doelen worden hier nogmaals weergegeven.

Tussendoel en einddoelen van de strategische landenbenadering migratie

Tussendoel: Partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid positief kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek.

Einddoel 1: Er vindt een politieke afweging plaats tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen, waarbij de vraag wordt betrokken of het instrument dat kan worden ingezet ook daadwerkelijk doeltreffend kan zijn (procesmatig einddoel).

Einddoel 2: De effectiviteit van het terugkeerbeleid is vergroot door verbetering van de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van eigen burgers.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de nationale inzet van de SLM, uitgesplitst naar de inzet buiten de beleidsterreinen van de ministeries van VenJ en BZ en de inzet binnen de beleidsterreinen van VenJ/BZ. In de volgende paragraaf komen de resultaten van de internationale inzet aan bod.

72 Interviews met BZ, VenJ, Financiën, IenM, Defensie, IOM, DGHOM, LOGO, SHIP, VWN vluchtelingambassadeur, stichting GoedWerk, Spanje. De ACVZ heeft moeite ondervonden om diaspora-organisaties te vinden die bereid waren mee te werken aan een interview.

73 Interviews met wetenschapper, VenJ, IOM, België, DGHOM, LOGO, VWN vluchtelingambassadeur, Stichting GoedWerk.

74 World Bank bilateral remittances matrix 2014. Schattingen voor Libië en Somalië zijn niet beschikbaar.

75 World Bank Group, *Global Economic Prospects, having Fiscal Space and Using it*, 2015, p. 175-179.

3.2.1 Inzet van de strategische landenbenadering migratie buiten de beleidsterreinen van VenJ en BZ

Uit het onderzoek van de ACVZ is gebleken dat een echte koppeling buiten het terrein van VenJ/BZ tot nu toe niet heeft plaatsgevonden, terwijl er al sinds 2002 over wordt gesproken.⁷⁶ Sinds de zomer van 2011 is concreter invulling gegeven aan de SLM, als onderdeel van het Regeerakkoord Rutte I (2010-2012). Sindsdien zijn er enkele pogingen gedaan om een koppeling buiten het VenJ/BZ terrein tot stand te brengen, echter zonder resultaat. Deze pogingen worden hieronder besproken.

Opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen

Sinds februari 2004 geldt het uitgangspunt uit de 'Notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen' dat in bepaalde bilaterale verdragen in principe een T&O-clausule moet worden opgenomen.⁷⁷ Het gaat dan bijvoorbeeld om belastingverdragen of sociale zekerheidsverdragen. Verder wordt in de notitie de interdepartementale procedure beschreven waarbinnen wordt bepaald of de opname van een clausule over terugkeer opportuun is. De beleidsnotitie geeft een niet-limitatieve opsomming van gevallen waarin kan worden afgezien van een koppeling:

- alleen Nederland is de vragende partij;
- de positie van Nederlandse onderdanen in het buitenland is in het geding;
- er is sprake van zwaarder wegende economische en/of financiële belangen voor de Nederlandse overheid en/of het Nederlandse bedrijfsleven en
- er is sprake van zwaarder wegende maatschappelijke belangen voor Nederland.

Er is blijkens dit onderzoek maar één ministerie (Financiën) dat handelt conform de notitie en zelf contact opneemt met VenJ/BZ als de onderhandelingen over een bilateraal verdrag van start gaan. Datzelfde ministerie heeft het bovengenoemde uitgangspunt opgenomen in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid uit 2011.⁷⁸ Het ministerie van Financiën staat achter het voeren van een coherent beleid en gaat er pragmatisch mee om. Dit heeft echter nog nooit geleid tot opname van een T&O-clausule in een belastingverdrag. In overleg met VenJ/BZ werd in voorkomende gevallen steeds gekozen voor een andere manier om de terugkeerproblematiek onder de aandacht te brengen bij het herkomstland, bijvoorbeeld door het overhandigen van een note verbale over de terugkeerproblematiek.⁷⁹ Op ministerraadsniveau werd een afweging gemaakt tussen het belang van de totstandkoming van het belastingverdrag en de incorporatie van een terugkeerclausule, waarbij het belang van het belastingverdrag steeds prevaleerde.⁸⁰

76 Zie Voorstudie deel A over het ontstaan en de ontwikkeling van de strategische landenbenadering migratie. Vanaf 1996 worden alle aspecten van de bilaterale relatie betrokken bij gesprekken met landen van herkomst over de terugname van eigen burgers. Met de brief van 1 februari 2002 over de uitvoering van het terugkeerbeleid wordt aangekondigd dat de gecoördineerde aanpak richting landen van herkomst wordt verbreed naar andere departementen.

77 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 344, nr. 20, Notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen, 11 februari 2004, zie ook Voorstudie deel A. In deze notitie is een overzicht opgenomen van landen waarmee geen T&O-clausule hoeft te worden overeengekomen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-20.html> en een update: Bijlage bij de brief van 1 juli 2011, Terugkeer in het vreemdelingenbeleid. Nadere uitwerking van de maatregelen, p. 19-20, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122235>. In 2011 telt het overzicht van prioriteitslanden waarmee een T&O-clausule dient te worden overeengekomen nog maar acht landen, waarvan er vier op de Focuslandenlijst van de DT&V staan: Afghanistan, India, Iran en Libië.

78 *Kamerstukken II* 2010/11, 25 087, nr. 7, Bijlage Notitie fiscaal verdragsbeleid, p. 71, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-99875> Zie Voorstudie deel A over het ontstaan en de ontwikkeling van de strategische landenbenadering migratie.

79 Informatie uit interviews ministerie van Financiën en VenJ.

80 Informatie uit interview ministerie van Financiën en VenJ.

Het aankaarten van de terugkeerproblematiek tijdens werkbezoeken

Het komt regelmatig voor dat bewindspersonen van andere ministeries de terugkeerproblematiek aankaarten als zij ergens op werkbezoek zijn. Dit wordt meestal voor kennisgeving aangenomen. Uit het onderzoek is niet gebleken dat dit ooit daadwerkelijk effect heeft gehad. Hierbij past de kanttekening dat het effect van diplomatieke betrekkingen in algemene zin moeilijk te meten is, zodat evenmin kan worden geconcludeerd dat deze inspanningen geen effect hebben gehad.

Het overhandigen van een note verbale over de terugkeerproblematiek wordt volgens het ministerie van Financiën door de wederpartij als wezensvreemd voor het werkerrein ervaren, en daarom slechts voor kennisgeving aangenomen. Alleen wanneer de notitie de ambtenaren bereikt die verantwoordelijk zijn voor het vreemdelingenbeleid, zou dit enig effect kunnen sorteren.

Afweging tussen het terugkeerbelang en andere Nederlandse belangen

Terugkeer is door de inspanningen van VenJ de afgelopen jaren meerdere malen ter sprake gebracht in interdepartementale overleggen en in de ministerraad. Onder het kabinet Rutte I werd op politiek niveau afgewogen op welke landen gekoppeld zou gaan worden.⁸¹ De afgelopen twee jaar is het niet meer voorgekomen dat de zogenaamde ministerraadlanden (de landen van herkomst die voor terugkeer van belang zijn en prioriteit hebben voor Nederland) in de ministerraad werden besproken. De SvVenJ overlegt nu als hiervoor aanleiding is rechtstreeks met de betrokken bewindspersoon.

Ook op ambtelijk niveau vindt overleg op ad-hoc basis plaats tussen ambtenaren van VenJ en andere ministeries (bijvoorbeeld van Financiën of Infrastructuur en Milieu (IenM)). In het tweewekelijkse overleg van de Taskforce Integrale Benadering Terugkeer (TILT - DT&V, DMB, IND, Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) en BZ) worden de mogelijkheden voor koppeling met het terugkeerdossier besproken. Het Topberaad Vreemdelingenketen wordt in het 'Ketenplan vreemdelingenketen'⁸² aange-merkt als hét platform voor het bespreken van en besluiten over de strategische vraagstukken in de vreemdelingenketen. Het Topberaad wordt op dit moment niet ingezet in de strategische landenbenadering, hiervoor wordt de lijn TILT-Management Team (MT) VZ gebruikt.⁸³ Zie verder deel D van de Voorstudie voor een overzicht van alle organisaties en organisatiestructuren die betrokken zijn bij de SLM.

Op de beleidsterreinen van Economische Zaken, IenM en Financiën spelen grote economische belangen voor de Nederlandse overheid of het Nederlandse bedrijfsleven. De export naar en de miljoenencontracten van het Nederlandse bedrijfsleven met derde landen (en het indirecte belang van Nederland voor de werkgelegenheid) wegen voor de Nederlandse overheid zwaarder dan de realisatie van gedwongen terugkeer.⁸⁴ Dit geldt bijvoorbeeld in het geval van China⁸⁵ en India. Ghana is de derde exportmarkt van Nederlandse bedrijven in Afrika en dus ook een land waar Nederland economische belangen heeft.⁸⁶ In 2014 vonden handelsmissies plaats naar onder andere deze drie landen. De bewindslieden brengen de terugkeerproblematiek wel ter sprake en marge van werkbezoeken in het buitenland, maar er worden geen voorwaarden op dat gebied gesteld.

Ook bij SZW stuit een mogelijke koppeling met het terugkeerdossier op Nederlandse

81 Informatie uit interviews VenJ.

82 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Ketenplan Vreemdelingenketen 2013-2017*, 23 september 2013.

83 Informatie per e-mail verstrekt door ambtenaar van VenJ.

84 Informatie uit interviews ministeries van BZ, Financiën, SZW en enquête.

85 Uit onderzoek blijkt dat China in Nederland in 2014 voor \$ 2,3 miljard investeerde, zie: <http://www.advocatie.nl/baker-mckenzie-chinese-investeringen-europa-bereikten-recordhoogte-2014>.

86 Informatie uit de Kamerstukken, interviews en enquête.

economische en politieke belangen. Dat is het geval bij het sluiten⁸⁷ of opzeggen van sociale zekerheidsverdragen en bij het beperken van de toelating van arbeidsmigranten op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het heronderhandelen of opzeggen van sociale zekerheidsverdragen en het beperken van de arbeidsmigratie zijn beleidsprioriteiten van het kabinet Rutte II.⁸⁸

In 2014 was er een mogelijkheid om te proberen de medewerking van China aan gedwongen terugkeer te verbeteren door een soepelere toelatingsregeling dan algemeen geldende regels in de Wav voor Chinese topkoks in ruil aan te bieden. SZW wilde echter geen uitzondering maken op de algemeen geldende regels. Later heeft SZW wel een tijdelijk zogenaamd ‘Wok akkoord’ gesloten met de Aziatische horeca in Nederland, waarmee de kans om met de Chinese overheid tot een afspraak over terugkeer te komen echter was verkeken.⁸⁹

Overigens lijkt het er op dat SZW in de relatie met Marokko inmiddels een andere positie ingenomen heeft. SZW had, conform kabinetsbeleid, het voornemen om per 1 januari 2016 het sociaal zekerheidsverdrag met Marokko op te zeggen. Naar aanleiding hiervan heeft Marokko alle medewerking aan gedwongen terugkeer bevroren en deze medewerking expliciet gekoppeld aan de ontwikkelingen rondom het sociaal zekerheidsverdrag.⁹⁰ Nederland heeft vervolgens de opzegging van het verdrag opgeschort, waarna Marokko per direct weer staatsburgers terugneemt die geen verblijfsrecht in Nederland hebben. Volgens een gezamenlijke verklaring van 6 mei 2015 gaan beide landen weer in gesprek over wijziging van het sociaal zekerheidsverdrag.⁹¹ Dit is een goed voorbeeld van een land dat zelf eveneens een strategische benadering hanteert en medewerking aan terugkeer expliciet gebruikt als hefboom om op een ander beleidsterrein (een sociaal zekerheidsverdrag) resultaat te halen. Nederland heeft op veel beleidsterreinen banden met Marokko, op het gebied van migratie en sociale zekerheid, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van politiesamenwerking en terrorismebestrijding. Nederland moet in deze relatie meerdere kabinetsbelangen tegen elkaar afwegen en het opzeggen van het sociaal zekerheidsverdrag weegt hier, in ieder geval op dit moment, kennelijk minder zwaar dan andere Nederlandse belangen in Marokko.

Op het terrein van Defensie heeft geen koppeling met het terugkeerdossier plaatsgevonden. Van 2011 tot 2013/14 is een politietrainingsmissie in Afghanistan (Kunduz) uitgevoerd, om bij te dragen aan de opleiding en training van de civiele politie en de versterking van de justitiële keten inclusief de justitiële instellingen in Afghanistan.⁹² De projecten in het kader van het rule of law-programma (opbouw van de rechtsstaat) liepen tot in 2014. Er zijn destijds geen voorwaarden aan deze missie verbonden in relatie tot terugkeer van Afghaanse burgers.⁹³ Hierbij speelde mee dat het politieke besluit om een bijdrage te leveren aan de veiligheid in Afghanistan moeizaam tot stand is gekomen.

87 Zie de casus India.

88 De aanscherping van de Wav hangt samen met de ambitie van het kabinet dat iedereen zo veel mogelijk naar vermogen participeert in de samenleving. De wijziging is per 1 januari 2014 in werking getreden, *Stb.* 2013, 499 en *Stb.* 2013, 556 (iwt).

89 *Stcrt.* 2014, nr. 27559 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-27559.html>

90 Informatie uit interviews met VenJ/BZ. ABRvS 2 april 2015, nummers 201500942/1 en 2015091797/1.

91 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 052, nr. 7, Brief van 6 mei 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34052-7>. Bijlage: Gezamenlijke verklaring Marokko-Nederland, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-508290>.

92 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/03/08/nederland-beeindigt-missie-kunduz.html>

93 Informatie uit interview ministerie van VenJ.

Casus: Koppeling aan een luchtvaartverdrag (Afghanistan)

Buiten het domein van VenJ/BZ is slechts één keer getracht een T&O-clausule opgenomen te krijgen in een bilateraal verdrag, namelijk bij een te sluiten luchtvaartverdrag met Afghanistan. Het ministerie van VenJ heeft het ministerie van IenM verzocht dit punt mee te nemen in de onderhandelingen. Afghanistan wilde een nieuw luchtvaartverdrag sluiten omdat het bestaande bilaterale verdrag tussen Nederland en Afghanistan uit 1958 was verouderd en niet meer aansloot op de huidige wensen van de luchtvaartsector. Volgens het ministerie van IenM had vooral Nederland een commercieel belang bij het sluiten van dit verdrag, in ieder geval tot aan het faillissement van de betrokken luchtvaartmaatschappij Amsterdam Airlines in november 2011. De onderhandelingen werden na 2011 voortgezet met KLM/Martinair, dat in de toekomst commerciële activiteiten wil ontplooiën in de regio. De onderhandelingen van IenM liepen echter vroegtijdig stuk op de mededeling van VenJ aan de Afghaanse autoriteiten dat opname van een T&O clausule een ‘conditio sine qua non’ was voor het sluiten van het verdrag.⁹⁴ Het verdrag is niet tot stand gekomen.

Casus: Koppeling aan een Human Resources Mobility Partnership (India)

SZW heeft in oktober 2009 een sociaal zekerheidsverdrag gesloten met India, maar hierin is geen T&O-clausule opgenomen ondanks het bestaan van kabinetsbeleid dat daar wel naar streeft. Omdat het kabinet alsnog afspraken met India wilde maken over terugkeer, is een delegatie van SZW/VenJ onderhandelingen gestart met India over een *Human Resources Mobility Partnership* (HRMP). In ruil voor de medewerking van de Indiase autoriteiten aan terug- en overname van illegale vreemdelingen uit India zou Nederland de mobiliteit van kennismigranten en studenten uit India stimuleren.⁹⁵ Omdat SZW al enige goodwill had opgebouwd met het sluiten van het sociaal zekerheidsverdrag, heeft dit ministerie het voortouw genomen in de onderhandelingen. Met het HRMP had Nederland feitelijk niets wezenlijks te bieden. Het betrof namelijk een reeds bestaande regeling (voor kennismigratie en studiemigratie), en er was geen sprake van extra mogelijkheden. India wilde komen tot een gunstiger regeling voor kennismigranten, maar Nederland hanteert een algemeen toelatingsbeleid voor kennismigranten en wilde geen uitzondering maken voor India (of andere derde landen) op deze volgens het ministerie al zeer soepele regeling.⁹⁶ Het MoU is dan ook niet tot stand gekomen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in 2012 tijdens een bezoek aan India nog terloops het HRMP ter sprake gebracht. Uit gesprekken met Indiase ambtenaren bleek dat India geïnteresseerd was in arbeidsmigratie van verpleegkundigen uit India die niet via de kennismigratieregeling in Nederland toegelaten konden worden. Door het uitbreken van de economische crisis en het oplopen van de werkloosheid in Nederland (en Europa) was een dergelijke bilaterale regeling naar het oordeel van SZW politiek niet te verdedigen. Daarnaast hanteert SZW wat betreft de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU eveneens een generiek beleid, waarop het ministerie geen uitzonderingen maakt.⁹⁷ In een later stadium is nog een poging gedaan om samen met OCW tot afspraken met India te komen. Dat ministerie onderhandelde destijds met India over de vestiging van een Nederlands

94 Informatie uit een interview met het ministerie van IenM.

95 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

96 Informatie uit interview met het ministerie van SZW.

97 N.B. Arbeidsmigratie behoort tot de portefeuille van SZW, kennismigratie is een gedeelde verantwoordelijkheid van VenJ en SZW.

Education Support Office (Nuffic Neso).⁹⁸ Nederland was hier de vragende partij en had een economisch belang bij de vestiging van het bureau. Het was daarom moeilijk om aanvullende eisen te stellen. De terugkeerproblematiek is dan ook niet in de onderhandelingen meegenomen.

Het kabinet heeft aan OCW gevraagd of dit ministerie iets extra's kon betekenen voor het werven en binden van Indiase studenten in ons land. Ook OCW voert echter een generiek beleid. OCW heeft een beurzenprogramma dat geldt voor alle landen,⁹⁹ wat samenhangt met het autonome karakter van het Nederlandse onderwijsstelsel. Dit betekent dat het niet aan OCW is om te bepalen aan welke studenten uit derde landen beurzen verstrekt worden. Dit wordt door de onderwijsinstellingen bepaald die beter weten welke landen interessant zijn om studenten uit te werven. Deze casus is een voorbeeld van een mislukte poging om op het gebied van kennismigratie (domein SZW/VenJ) en studiemigratie (domein OCW/VenJ) een koppeling tot stand te brengen.

3.2.2 Inzet van de strategische landenbenadering migratie binnen de beleidsterreinen van VenJ en BZ

De inzet van de strategische landenbenadering migratie binnen het domein van VenJ en BZ bevat verschillende van elkaar te onderscheiden instrumenten. In de eerste plaats kunnen instrumenten worden ingezet die onder het migratiebeleid van één van de beide ministeries vallen, zoals het ontwikkelingssamenwerkingsbudget voor migratie- en ontwikkeling (BZ) of projecten voor capaciteitsopbouw van bijvoorbeeld de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of DT&V (VenJ). In de tweede plaats kunnen instrumenten worden ingezet die onder verantwoordelijkheid vallen van BZ of VenJ, maar die niet direct gerelateerd zijn aan het migratiebeleid, zoals ontwikkelingssamenwerking buiten het migratieterrein (BZ) of politiesamenwerking (VenJ). In de derde plaats kan het instrument van een goed en langdurig relatiebeheer met de derde landen, waarbinnen BZ een belangrijke rol vervult, worden ingezet.

Migratiebeleid

Migratiebeleid VenJ: kennismigratie en studiemigratie

Het is opvallend dat VenJ geen koppelingen tot stand brengt tussen terugkeer enerzijds en kennis- en studiemigratie anderzijds. Zie de casus India, waar SZW namens VenJ onderhandelde over een HRMP. VenJ hanteert een generiek beleid en biedt geen extra faciliteiten voor specifieke landen op de in de ogen van VenJ al zeer soepele regelingen voor kennismigratie en studiemigratie. Een negatieve koppeling met kennismigratie is ook niet aan de orde. Zo is Nederland niet bereid om de toelating van kennismigranten uit India te stoppen wanneer het land niet meewerkt aan gedwongen terugkeer. De SvVenJ stelde tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer dat een negatieve koppeling van kennismigratie aan terugkeer 'het paard achter de wagen spannen' is.¹⁰⁰ Volgens het ministerie van SZW zou een dergelijke koppeling het bedrijfsleven schaden.

Migratiebeleid VenJ/BZ: projecten voor capaciteitsopbouw, herintegratie, opvang

In de loop der tijd is het inzicht gegroeid dat terugkeer geen geïsoleerd, op zichzelf staand

98 NESO heeft als doel de generieke promotie van het Nederlands hoger onderwijs; informatie uit een interview met OCW.

99 Het scholarship programma van € 5 miljoen per jaar is bestemd voor studenten uit derde landen die in Nederland studeren, en voor Nederlandse studenten die in het buitenland studeren. Daarnaast zijn er nog een klein aantal beurzen, gebaseerd op culturele verdragen, onder meer met China.

100 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 125, p. 19, Verslag van een algemeen overleg op 5 maart 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-125.html>.

probleem is, maar verband houdt met andere onderdelen van het migratiebeleid. VenJ is als gevolg van dit inzicht meer gaan inzetten op projecten voor capaciteitsopbouw van immigratiediensten in herkomstlanden (Azerbeidzjan, Burundi, Ghana, Guinee, Nigeria, Somalië). Het gaat bijvoorbeeld om de opleiding of ondersteuning van immigratieambtenaren en het leveren van technische hulpmiddelen voor de controle van reisdocumenten. Deze afspraken over samenwerking op het brede terrein van migratie, inclusief terugkeer, worden meestal in een MoU vastgelegd. Dit is een document waarin de betrokken partijen de intentie vastleggen om gezamenlijk een actie te ondernemen. De naleving van de afspraken die in een MoU zijn vastgelegd kan niet juridisch worden afgedwongen. In de brief van 10 juni 2011 over internationale migratie en ontwikkeling¹⁰¹ wordt nadrukkelijk gesteld dat de samenwerkingsrelatie met het derde land niet alleen op terugkeer is gericht, maar op alle aspecten van migratie: legale migratie, instroom, tegengaan illegale migratie, terugkeer, bescherming in de regio, grensbewaking, capaciteitsopbouw en het betrekken van de diaspora bij de ontwikkeling van herkomstlanden. Vanaf 2011 werd de benaming ‘strategische landenbenadering terugkeer’ dan ook veranderd in ‘strategische landenbenadering migratie’. Het beleid kreeg een meer proactief en regiogericht karakter.

Al in 1996 erkende de Nederlandse overheid dat ontwikkelingssamenwerking een positieve bijdrage kan leveren aan de negatieve gevolgen van migratie door middel van opvang en herintegratie van vreemdelingen in het land van herkomst. In de verschillende beleidsnotities en brieven (2004, 2008, 2011 en 2014)¹⁰² over het Programma Migratie en Ontwikkeling is deze koppeling verder ontwikkeld, waardoor deze nu beter is toegesneden op voor terugkeer relevante landen.¹⁰³ Voor het Programma Migratie en Ontwikkeling is een apart budget vastgesteld van € 9 miljoen. Het criterium dat het budget voor dit programma alleen aan OS-partnerlanden kan worden besteed is in 2011 losgelaten. De landen Egypte, Oekraïne, de Russische Federatie, Rwanda¹⁰⁴, Servië en Suriname (focuslanden van de DT&V) komen echter niet in aanmerking voor het programma. Bij brief van 28 november 2014 zijn nieuwe beleidsprioriteiten van het programma Migratie en Ontwikkeling aangekondigd:

- opvang in de regio;
- versterking van migratiemanagement;
- betrekken van diaspora bij ontwikkeling van het herkomstland;
- het bevorderen van vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie.¹⁰⁵

Nederland voert (naast de standaard regelingen voor zelfstandig vertrek van het IOM) projecten uit voor herintegratie in het land van herkomst die door het Europees Terugkeer Fonds (ETF) worden gefinancierd.¹⁰⁶ Deze zijn gericht op vreemdelingen die vrijwillig of gedwongen terugkeren naar onder andere Afghanistan, Armenië, Georgië en Irak. Daarnaast bestaan er enkele projecten voor de opvang van amv's in opvangtehuizen in Angola en DR Congo. Er zijn overigens nooit amv's in deze tehuizen opgevangen. In de praktijk bleek dat teruggekeerde amv's door familieleden opgenomen werden. De financiering van de tehuizen maakt(e) het echter wel mogelijk om amv's terug te laten keren

101 *Kamerstukken II* 2010/11, 30 573, nr. 70, brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister voor Immigratie en Asiel, 10 juni 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-70.html>.

102 Zie Voorstudie deel A bij dit advies.

103 De Landenlijst internationale migratie en ontwikkeling is gepubliceerd in het Subsidiebesluit van 18 oktober 2013, geldig tot en met 31 december 2014: Afghanistan, Algerije, Angola, Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, China, DR Congo, Eritrea, Ethiopië, Georgië, Ghana, Guinee, Conakry, India, Irak, Iran, Ivoorkust, Jemen, Jordanië, Kaapverdië, Libanon, Libië, Marokko, Mongolië, Nepal, Nigeria, Oeganda, Pakistan, Palestijnse Gebieden, Sierra Leone, Soedan, Somalië, Sri Lanka, Syrië, Togo, Turkije, Zuid-Soedan, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-29967.html>.

104 Rwanda is wel OS-partnerland maar komt niet voor op de landenlijst voor het Programma Migratie en Ontwikkeling.

105 *Kamerstukken II* 2014/15, 30 573, nr. 129, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-129.html>.

106 Zie <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/>

naar Angola en de DR Congo.¹⁰⁷

Casus: Koppeling aan capaciteitsopbouw, herintegratie en studiebeurzen (Irak)

In 2010 heeft het kabinet Irak een voorstel gedaan voor ondersteuning indien het land zou meewerken aan de gedwongen terugkeer van Irakezen. Nederland heeft in de periode 2003-2009 aan 1300 Irakezen een tijdelijke verblijfsvergunning verleend op grond van het categoriale beschermingsbeleid. Toen dit beleid in 2009 werd beëindigd moest die groep Irakezen vrijwillig of gedwongen terugkeren naar Irak. Het kabinet heeft Irak verzocht om medewerking aan gedwongen terugkeer en heeft hiertoe € 5,5 miljoen uit het migratie- en ontwikkelingsbudget voor capaciteitsopbouw en herintegratieprojecten en 50 studiebeurzen voor Iraakse vergunninghouders en burgers uit Irak aangeboden. Irak kwam echter met aanvullende eisen in de vorm van een hoge(re) financiële bijdrage voor Irakezen die vrijwillig terugkeren naar Irak. Deze eisen waren voor Nederland niet acceptabel. Irak heeft geen gebruik gemaakt van het aanbod van Nederland.¹⁰⁸ In 2011 heeft de commissie voor ontheemden van het Iraakse parlement zich uitgesproken tegen gedwongen terugkeer. Dat standpunt is nog steeds van kracht.¹⁰⁹

Casus: Koppeling aan capaciteitsopbouw (Somalië/Somaliland)

In het geval van Somalië en Somaliland heeft Nederland recent medewerking aan gedwongen terugkeer als voorwaarde gesteld voor investeringen door middel van projecten voor respectievelijk capaciteitsopbouw en ontwikkeling.¹¹⁰ In 2014 is een MoU afgesloten met de Somalilandse autoriteiten. Nederland ondersteunt Somaliland in het kader van de 'New Deal Compact'¹¹¹ met € 4 miljoen voor drie jaar uit OS-middelen, waarbij een deel van deze ondersteuning voor het Somaliland Development Fund afhankelijk is gemaakt van medewerking aan gedwongen terugkeer. Nederland heeft in 2014 aan Somalië een aanbod gedaan voor een nieuw MoU. Nederland co-financiert een project voor de versterking van de Somalische migratiedienst en grensbewaking onder voorwaarde dat het land meewerkt aan de gedwongen terugkeer van Somalische staatsburgers, waaronder ook personen met criminele antecedenten.¹¹² Terugkeer van deze groep heeft in Nederland prioriteit. Medio 2014 zijn enkele voor piraterij veroordeelde Somalische burgers uitgezet op grond van een mondelinge afspraak met het Hoofd Grensbewaking van Somalië. In november 2014 meldde de SvVenJ aan de Tweede Kamer dat de Somalische minister van Veiligheid hangende de besprekingen een bescheiden aantal uitzettingen zal accepteren.¹¹³

107 Zie rapport van UNICEF, *Children's rights in return policy and practice in Europe. A discussion paper on the return of unaccompanied and separated children to institutional reception or family*, Voorburg: UNICEF The Netherlands, 2015, p. 33-34.

108 Naast inzet op de Centrale autoriteiten van Irak, zet Nederland ook in op het bereiken van afspraken met de Kurdistan Regional Government (KRG) over gedwongen terugkeer naar de KAR.

109 Informatie uit interviews met de Iraakse ambassadeur in Nederland en ministerie van VenJ.

110 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 3; zie ook het Meerjarig Strategisch Plan voor de Hoorn van Afrika, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33 625, nr. 71, p. 21-22, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-288676>; Informatie uit een interview met VenJ.

111 De 'New Deal Compact' is een internationaal plan voor de ontwikkeling van Somalië en Somaliland.

112 Het project voor capaciteitsversterking van het migratiemanagement in Somalië loopt van 2014 tot 2016 en wordt gefinancierd uit het budget voor het Programma Migratie en Ontwikkeling.

113 <http://www.inlia.nl/news/show/hoofd-grensbewaking-somalia-komt-bij-aanslag-om-het-leven>; *Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1924, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1924.html>.

Met de hierboven genoemde projecten beoogt Nederland landen van herkomst die op de Focuslandenlijst van de DT&V staan te ondersteunen. Uit het onderzoek blijkt dat sommige landen kampen met druk van leden van de diaspora, binnenlandse politieke overwegingen en capaciteitsproblemen. Door het leveren van een bijdrage aan bijvoorbeeld herintegratie van vreemdelingen die terugkeren wordt de relatie met het land van herkomst verbeterd. De overheid kan aan de eigen bevolking laten zien dat er ook iets tegenover de wedertoelating staat, dat er sprake is van een evenwichtige wederzijdse relatie die over en weer rechten en plichten met zich meebrengt. Deze inzet heeft in een aantal gevallen (Armenië, Azerbeidzjan, Somalië/Somaliland) bijgedragen aan een verbeterde samenwerking op het gebied van gedwongen terugkeer. Bij Irak heeft Nederland met deze inzet geen succes gehad.¹¹⁴

Binnen het Programma Migratie en Ontwikkeling zijn uitsluitend positieve koppelingen gemaakt. De enige expliciete negatieve koppeling met ontwikkelingssamenwerking die Nederland ooit heeft ingezet, is niet binnen dit programma uitgevoerd (zie de onderstaande casus koppeling aan ontwikkelingssamenwerking (Ghana).

Andere beleidsterreinen VenJ en BZ

Andere beleidsterreinen van BZ: Ontwikkelingssamenwerking (OS)

In het verleden is er kritiek geweest op het koppelen van ontwikkelingssamenwerking aan het terugkeerbeleid. De AIV stelde in zijn advies dat ontwikkelingssamenwerking allereerst gericht moet zijn op armoedebestrijding, en niet ondergeschikt mag worden gemaakt aan het migratiebeleid. OS-gelden zouden niet moeten worden ingezet als sanctie in het terugkeerbeleid.¹¹⁵ De Nederlandse overheid kijkt naar de brede relatie met het herkomstland, en sluit sancties niet uit. Wanneer het land niet meewerkt aan terugname van eigen burgers, dan is het mogelijk om daar ook in het kader van ontwikkelingssamenwerking consequenties aan te verbinden.

Uit het onderzoek is gebleken dat de BZ-dossiers buitenlandse economische betrekkingen en buitenlandse handel nog nooit zijn ingezet om een verbetering in de medewerking aan gedwongen terugkeer te bewerkstelligen. BZ acht de inzet hiervan niet wenselijk met het oog op de economische belangen van Nederland. De ambtenaren van het ministerie en de bewindspersonen brengen het onderwerp in de dialoog met herkomstlanden waar terugkeer een rol speelt, wel regelmatig ter sprake.

Casus: Koppeling aan ontwikkelingssamenwerking (Ghana)

Slechts enkele landen die voor terugkeer van belang zijn, behoren tot de 15 OS-partnerlanden,¹¹⁶ waardoor een koppeling met ontwikkelingssamenwerking buiten het programma Migratie en Ontwikkeling voor de meeste voor terugkeer relevante landen niet mogelijk is. Eén van de 15 OS-partnerlanden is Ghana. In december 2012 heeft Nederland Ghana wegens het langdurige gebrek aan medewerking aan

¹¹⁴ Er vond tot voor kort nog wel een enkele keer gedwongen terugkeer plaats naar de KAR. Dat betrof alleen Irakezen uit deze regio met criminele antecedenten.

¹¹⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Migratie en Ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleids-terreinen*, Den Haag: AIV, 2005 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/nds-buza050267-b1>

¹¹⁶ OS-partnerlanden zijn: Afghanistan, Burundi, Mali, Jemen, Rwanda, Zuid-Sudan en de Palestijnse Gebieden (hulp-relatie) en Bangladesh, Benin, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Kenia, Mozambique en Uganda (overgangsrelatie); Zie ook de beleidsnotitie 'Wat de wereld verdient. Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen', Kamerstukken II, 2012/13, 33 625, nr. 1, p. 20, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33625-1.html>. In deze notitie wordt een onderscheid gemaakt naar landen waarmee Nederland een hulprelatie, een overgangsrelatie of een handelsrelatie heeft. Landen die onder de laatste categorie vallen, zijn geen OS-partnerland maar daar kan wel incidenteel met OS-gelden in geïnvesteerd worden, bijvoorbeeld via beurzenprogramma's of via EU-programma's.

terugkeer € 10 miljoen gekort op het ontwikkelingssamenwerkingsbudget van € 170 miljoen voor 2012-2015.

De meeste respondenten, alsook de SvVenJ, zijn van oordeel dat de korting bij Ghana niet geholpen heeft.¹¹⁷ Het uitblijven van effect van een sanctie kan te maken hebben met de relatief geringe omvang van de sanctie en het feit dat andere landen of organisaties als de EU geen sancties toepassen.¹¹⁸ Echter uit de cijfers over afgifte van LP's en gedwongen vertrek naar Ghana blijkt niet dat de korting op de OS-steun de resultaten op dit gebied heeft verslechterd. Op basis van één casus kan ook niet geconcludeerd worden dat deze benadering nooit effect kan hebben. Respondenten staan er echter vrijwel zonder uitzondering terughoudend tegenover, omdat het de onderlinge relatie schaadt. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat deze actie de onderlinge relatie onder druk heeft gezet. De sanctie heeft een negatief effect gehad op het niveau van de uitvoering.¹¹⁹

Uit het onderzoek naar 'best practices' blijkt dat andere lidstaten met deze strategie wel eens succes hebben geboekt. Het betrof hier negatieve koppelingen die de diplomaten van het land van herkomst rechtstreeks raakten, of impliciete of expliciete vertragingstactieken bij bijvoorbeeld de visumverlening aan staatsburgers van die landen (zie hoofdstuk 4).

Andere beleidsterreinen van VenJ

In de afgelopen jaren zijn koppelingen tot stand gebracht tussen het terugkeerbeleid en beleidsterreinen van VenJ die niet binnen het migratiedomein vallen. Het gaat dan om capaciteitsopbouwprojecten op het gebied van politiesamenwerking (VenJ/Directoraat Generaal Politie (DGPOL), gevangeniswezen (VenJ/DJI) en/of rechtsstatelijkheid (VenJ/Raad voor de rechtspraak (Rvdr)). Volgens sommige respondenten vragen landen van herkomst vaak om training van politie, gevangenispersoneel of rechters en officieren van justitie, maar kan Nederland in de praktijk vaak niet veel bieden.¹²⁰ Daarbij komt dat politiesamenwerking en rechtsstatelijkheid niet onder de portefeuille van de SvVenJ vallen, maar de verantwoordelijkheid zijn van de minister van VenJ. Andere respondenten stellen dat hier kansen liggen om een integraal beleid te voeren omdat alle domeinen thans onder de paraplu van VenJ vallen, en omdat in landen van herkomst de beleidsgebieden migratie, politie, justitiële samenwerking en gevangeniswezen vaak ook onder één ministerie vallen, namelijk Binnenlandse Zaken.¹²¹ Volgens VenJ-respondenten worden er in toenemende mate dwarsverbanden gelegd tussen de verschillende beleidsterreinen van VenJ. DEIA speelt hierin een coördinerende rol.

Nederland heeft in Afghanistan tot in 2014 deelgenomen aan projecten in het kader van het rule of law-programma (opbouw van de rechtstaat). De projecten maakten onderdeel uit van de politietrainingsmissie in Kunduz. De Nederlandse ambassade hield toezicht op de uitvoering van deze projecten. Er zijn destijds geen voorwaarden aan deze inzet verbonden in relatie tot terugkeer van Afghaanse burgers.¹²²

117 Informatie uit interviews VenJ en BZ, en enquête. *Kamerstukken II* 2014/15, 30 573, nr. 125, p. 15-16, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-125.html>.

118 Zie ook hoofdstuk 1 over de voorwaarden waaraan politieke conditionaliteit moet voldoen volgens het Overseas Development Institute.

119 Informatie uit interviews met ministerie van VenJ.

120 Informatie uit interviews VenJ.

121 Informatie uit interviews VenJ.

122 Informatie uit interview VenJ.

Casus: Koppeling aan capaciteitsopbouw en politiesamenwerking (Burundi en Rwanda)

Bij twee voor Nederland belangrijke terugkeerlanden, Burundi en Rwanda, beiden ook OS-partnerland, is succes behaald met de SLM.

Nederland en Burundi hebben al in 2008 afspraken gemaakt over samenwerking op het gebied van migratie en capaciteitsopbouw. Gedwongen terugkeer van burgers van Burundi maakte onderdeel uit van het MoU. In 2012 en 2013 zijn aanvullende afspraken gemaakt die in 2014 formeel zijn herbevestigd en aangevuld. Gedwongen terugkeer vindt plaats met een EU-staat op basis van een verkregen nationaliteitsverklaring. Nederland heeft in 2014 op verzoek van Burundi een politieadviseur gestuurd die daar langdurig wordt gestationeerd. Ook worden cursussen gegeven aan politieambtenaren en is er apparatuur geleverd voor de controle van reisdocumenten (Edison). De SvVenJ was hier persoonlijk bij betrokken en heeft de samenwerking met Burundi hiermee geïntensiveerd.¹²³

In 2014 is de samenwerking met Rwanda op het gebied van capaciteitsopbouw, politiesamenwerking en terugkeer in een MoU vastgelegd. Dit was mede het gevolg van de goede justitiële samenwerking bij opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers die in 2010 op verzoek van Rwanda tot stand is gekomen. Ook heeft de SvVenJ persoonlijk geïnvesteerd in de relatie met de Rwandese autoriteiten. Door de afspraken met Rwanda kunnen ook de van oorlogsmisdaden verdachte Rwandezes gedwongen worden uitgezet naar Rwanda.¹²⁴ Zij vormen een groep die voor het kabinet prioriteit heeft bij terugkeer.

Nederland heeft er bij Burundi en Rwanda voor gekozen om het middel van politiesamenwerking in te zetten. Deze landen zijn voor VenJ/DGPOL geen prioriteitsland. Omdat Nederland hier kon voldoen aan een uitgesproken wens van deze landen is de afweging in het voordeel van migratie uitgevallen. Door de persoonlijke betrokkenheid van de SvVenJ en de vlotte nakoming van de afspraken heeft Nederland vertrouwen opgebouwd en is de samenwerking op het gebied van terugkeer weer op gang gekomen.

Als er een afweging plaatsvindt tussen het belang van terugkeer en belangen op andere VenJ beleidsterreinen kunnen andere belangen, zoals bijvoorbeeld terrorismebestrijding, prevaleren. Daarnaast zijn er voor de andere beleidsgebieden zoals politiesamenwerking en justitiële samenwerking prioritaire landen aangewezen, die niet altijd dezelfde zijn als de landen die voor terugkeer van belang zijn. De keuze voor die landen wordt mede bepaald door rechtsstatelijke aspecten.¹²⁵

Relatiebeheer

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het opbouwen en onderhouden van goede relaties met herkomstlanden een belangrijke voorwaarde is voor het verkrijgen van medewerking aan gedwongen terugkeer. Al in 2003 was het terugkeerbeleid expliciet onderdeel van het buitenlandbeleid van de minister voor Immigratie en Integratie. Daar werd slechts invulling aan gegeven door het voeren van gesprekken met ambassadeurs

123 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/01/10/teeven-tevreden-over-samenwerking-migratie-met-burundi.html>.

124 Brief van 31 januari 2014 over de samenwerking met Rwanda, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750 VI en 19637, nr. 108, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33750-VI-108.html>.

125 Informatie uit interviews VenJ.

in Nederland.¹²⁶ In 2007, bij de oprichting van de DT&V, werd het belang van relatiebeheer expliciet onderkend. Alle LP-aanvragen, waarvoor de verantwoordelijkheid tot dan toe was verspreid over de KMar, de verschillende politiekorpsen en de IND werden gecentraliseerd bij de DT&V. Dit had als doel een betere informatiepositie te verkrijgen en een beter relatiemanagement te verwezenlijken. Hiervoor werd een apart onderdeel, Strategisch Relatiebeheer, ingericht bij de DT&V. In het najaar van 2014 heeft de DT&V de directie Internationale Aangelegenheden opgericht, waarbij het relatiebeheer regiogebonden is georganiseerd met als doel een extra impuls te geven aan het relatiebeheer met herkomstlanden.

Er was aanvankelijk bij BZ weinig animo om terugkeer in bredere bilaterale relaties een plaats te geven. De opstelling van BZ is de laatste jaren veranderd en sindsdien is aanzienlijke vooruitgang geboekt in de samenwerking. BZ en VenJ werken op het gebied van het terugkeerbeleid nu nauw met elkaar samen. BZ brengt proactief zaken voor terugkeer in voor de interdepartementale reisagenda van bewindslieden, de ambassades faciliteren en participeren, en waar nodig leiden de Nederlandse ambassadeurs gesprekken van de DT&V met de autoriteiten van herkomstlanden. VenJ kan vooraf met andere ministeries afstemmen om terugkeer te bespreken tijdens het bezoek aan deze landen. Voor inkomende werkbezoeken geldt hetzelfde. Dankzij de inspanningen van VenJ en BZ is terugkeer nadrukkelijker in beeld gekomen in de Nederlandse bilaterale betrekkingen. De meeste Nederlandse ambassades en consulaten in landen die op de landenlijst van DT&V staan bespreken terugkeer met de autoriteiten van herkomstlanden en overleggen hierover met VenJ. Soms wordt terugkeer aangehaald in gesprekken over het bedrijfsleven en de ontwikkelingsrelatie.¹²⁷ Er zijn echter ook posten die een andere prioriteitsstelling hebben, veelal vanwege de beperkte mankracht, met name sinds de krimp van de diplomatieke dienst.

De relatie met herkomstlanden wordt op verschillende niveaus onderhouden, van uitvoeringsniveau (DT&V) tot op het niveau van bewindslieden. De strategisch adviseurs van de DT&V onderhouden contacten met de diplomatieke vertegenwoordigingen in Nederland en de autoriteiten van de herkomstlanden die voor terugkeer van belang zijn. De DT&V organiseert doorgaans één keer per jaar een bijeenkomst voor de ambassadeurs en een operationele bijeenkomst voor de consuls waarmee in het kader van terugkeer wordt samengewerkt. Deze bijeenkomsten bieden de mogelijkheid om in een informele setting zaken te bespreken. Missies naar herkomstlanden worden door de DT&V en BZ gezamenlijk voorbereid. Bij gesprekken met een minister of een hoge functionaris ter plaatse wordt de directie of adviseur van de DT&V waar nodig bijgestaan door de Nederlandse ambassadeur. De directie of adviseur van de DT&V spreekt soms direct met de minister of een andere hoge functionaris van het herkomstland. Uit het onderzoek is gebleken dat bij landen die hiërarchisch en centralistisch van structuur zijn, geen zaken kunnen worden gedaan op operationeel niveau zonder afstemming op het niveau van bewindslieden en beleidsmakers. In andere landen kunnen uitvoeringsdiensten soms juist heel machtig zijn. De voormalige Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) heeft in haar jaarrapport van 2012 aanbevolen om een ‘terugkeerambassadeur’ aan te stellen die op hoog niveau de relatie met de autoriteiten van herkomstlanden kan onderhouden. Het gaat dan om een functionaris die het vak van diplomatie verstaat en het netwerk kent, en onder verantwoordelijkheid van VenJ opereert. BZ stelt dat de ambassadeurs en consuls op de Nederlandse posten in het buitenland die rol beter kunnen vervullen omdat zij ervaren diplomaten zijn die veel meer van de lokale omstandigheden weten doordat ze in het land

126 Informatie uit interview VenJ.

127 Informatie uit de enquête.

van herkomst wonen en daar een professioneel netwerk hebben. Enkele respondenten stellen dat met een intensiever contact (werkbezoeken) van bewindslieden van VenJ/BZ met de autoriteiten van het herkomstland meer bereikt kan worden. Ook is het van belang dat bewindslieden en hoge ambtenaren investeren in de persoonlijke relatie met collega-ministers uit herkomstlanden die op werkbezoek naar Nederland komen.¹²⁸

Nederland heeft taskforces uit derde landen uitgenodigd in gevallen waarin dit tot beter resultaat zou kunnen leiden bij de vaststelling van de nationaliteit van de vreemdeling. Dat kan geregeld worden op verzoek van landen van herkomst zelf, als er een groot aantal vreemdelingen te presenteren is, of wanneer er weinig capaciteit is bij de diplomatieke vertegenwoordiging. Het betreft taskforces uit onder andere Armenië, Azerbeidzjan, Guinee, Irak, Ivoorkust, Liberia, Nepal, Nigeria en Sierra Leone.¹²⁹ Volgens de respondenten heeft de inzet van taskforces in de meeste gevallen een positief effect op de nationaliteitsvaststelling, en daarmee op de LP-verlening.¹³⁰

De immigratieverbindingfunctionarissen (immigration liaison officers - ILO's) van de IND kunnen een rol spelen binnen het migratienetwerk en op de luchthaven van het herkomstland. Deze ILO's zijn gestationeerd bij de Nederlandse ambassade of het consulaat-generaal in 12 landen van herkomst, en zij bedienen een regio.¹³¹ Zij houden zich primair bezig met de preventie van illegale immigratie door het geven van adviezen aan luchtvaartmaatschappijen en door het geven van trainingen aan deze partijen op het gebied van documentherkenning, Schengenregels, profilering en 'imposters' (personen die zich als iemand anders voordoen en met het document van een ander reizen.) Ook geven zij adviezen en trainingen aan migratiediensten en consulaire afdelingen van ambassades. Daarnaast faciliteren zij bij daadwerkelijke terugkeer, onder meer wat betreft overheidsvluchten en het invullen van randvoorwaarden bij individuele terugkeerzaken, bijvoorbeeld het regelen van medische opvang bij aankomst op de luchthaven. De ILO onderhoudt contacten met de lokale migratie-autoriteiten en heeft als zodanig een goede informatiepositie en netwerk. Respondenten zijn geen voorstander van een speciale terugkeer-ILO, omdat deze extra kosten met zich meebrengt en via zijn netwerk niet méér zal kunnen bereiken dan de DT&V-adviseur.¹³² In 2015 gaat in Europees verband wel het project voor EU Return Liaison Officers (EURLO) van start. In bepaalde landen van herkomst zal een speciale (tijdelijke) EURLO worden aangesteld ter bevordering van de terugkeersamenwerking tussen de EU landen en het land van herkomst. In welke landen dit soort EURLO worden aangesteld is nog niet bekend. DT&V neemt deel aan dit initiatief.

Uit het onderzoek komt naar voren dat ambtenaren op andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld internationale politiesamenwerking en strafrechtelijke samenwerking, een brugfunctie zouden kunnen vervullen voor het verbeteren van de samenwerking bij gedwongen terugkeer. Dat is vooral het geval bij goede persoonlijke werkcontacten en een succesvolle samenwerking tussen Nederland en het herkomstland op een ander beleidsterrein. Een brede relatie met het herkomstland op justitieel, economisch en cultureel terrein kan helpen om de dialoog over terugkeer weer op gang te brengen.¹³³

128 Informatie uit interviews VenJ en BZ.

129 Informatie uit de enquête; Brief van 28 oktober 2013 over het inzetten van taskforces in het kader van het terugkeerbeleid, *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1743, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1743.html>.

130 Informatie uit interviews VenJ en enquête.

131 In de landen Panama, Rusland, Oekraïne, Turkije, Ghana, Nigeria, Kenia, Zuid-Afrika, Thailand, China (Shanghai, Beijing), Dubai en Jordanië. In Egypte en India is het niet gelukt om een ILO te plaatsen. In een aantal onveilige landen kan een ILO niet goed functioneren, bijvoorbeeld in Afghanistan en Somalië.

132 Informatie uit interviews VenJ en BZ.

133 Informatie uit interviews VenJ, BZ en enquête.

3.2.3 De effectiviteit van het terugkeerbeleid en de strategische landenbenadering migratie binnen VenJ en BZ

Nederland heeft de afgelopen jaren in de bilaterale samenwerking op het gebied van gedwongen terugkeer volgens de respondenten van VenJ/BZ met een aantal landen vooruitgang geboekt. Voorbeelden zijn Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, Guinee, Nigeria, Rwanda en Somalië/Somaliland.¹³⁴ Van deze landen is alleen Somalië/Somaliland een zogenaamd ministerraad-land dat een interdepartementale aanpak vergt. De respondenten geven aan dat de verbeteringen het resultaat zijn van investeringen in de onderlinge relatie op meerdere niveaus en van het leveren van maatwerk, waarbij ook betrouwbaarheid en onderling respect een rol spelen.¹³⁵ De resultaten voor deze landen worden hieronder aan de hand van de in paragraaf 1.2.3 geformuleerde effectindicatoren besproken.

Armenië

Voor Armenië is de verbetering in de samenwerking deels terug te voeren op afspraken die in EU-verband gemaakt zijn. Nederland is partij bij het MP met Armenië, waarbij ook een T&O is afgesloten. Voor Armenië is nog geen Uitvoeringsprotocol tot stand gekomen, maar de samenwerking op terugkeer verloopt goed.¹³⁶ Nederland co-financiert het Migrant Counseling Centre in Armenië waar terugkeerders worden begeleid tijdens hun herintegratie in de Armeense samenleving. Het gaat met name om begeleiding van personen met een medische problematiek (zie verder paragraaf 3.3 over de resultaten van de internationale inzet en de casus Armenië). Daarnaast is er hulp bij herintegratie beschikbaar via het Post Arrival Assistance Project dat loopt van 1 oktober 2014 tot 1 juli 2015. Volgens de DT&V hebben de taskforces uit Armenië die zijn ingezet ter vaststelling van de nationaliteit van terugkeerders goede resultaten opgeleverd. In 2014 werden 275 LP-aanvragen ingediend, werd in 15 gevallen een negatief antwoord verkregen, en werd in 200 gevallen de nationaliteit bevestigd. In 2014 werd in 20 gevallen een reisdocument afgegeven. De jaarcijfers geven echter geen inzicht in het aantal personen waar het om gaat. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er vaak sprake is van herhaalde aanvragen op medische gronden.¹³⁷ Er kan dan voor dezelfde persoon meerdere keren een LP aangevraagd worden. In 2014 vond in 30 gevallen gedwongen vertrek, en in 95 gevallen zelfstandig vertrek plaats naar Armenië. In 2014 werd in 55 gevallen geen antwoord verkregen op een aanvraag voor een LP, een afname ten opzichte van 2013 (90) en 2012 (130), ook afgezet tegen het aantal aanvragen in die jaren. De samenwerking met de ambassade van Armenië is goed.¹³⁸

Azerbeidzjan

Nederland heeft in 2009 een MoU met Azerbeidzjan gesloten over samenwerking op het gebied van migratie en capaciteitsopbouw. De samenwerkingsrelatie heeft op hoog niveau gestalte gekregen, onder andere door het bezoek van de minister van Justitie aan Azerbeidzjan in 2010. Voor Azerbeidzjan is de verbetering in de samenwerking deels terug te voeren op afspraken die in EU-verband gemaakt zijn. Nederland is partij bij het MP met Azerbeidzjan, waarbij ook een T&O is afgesloten (zie verder paragraaf 3.3 over de resultaten van de internationale inzet). De DT&V en IND hebben van januari 2013 tot en met januari 2015 een Twinning project uitgevoerd bij de Immigratiedienst van Azerbeidzjan voor de overdracht van expertise onder andere op het gebied van het tegengaan van illegale migratie. Er zijn verschillende Post Arrival Assistance projecten uitge-

134 Zie ook de Voorstudie deel C, en de resultaten van het internationale beleid.

135 Informatie uit interviews VenJ, BZ en enquête, interview ambassadeur Armenië.

136 Informatie uit interviews VenJ en ambassadeur van Armenië.

137 Informatie uit interviews VenJ.

138 Informatie uit interviews VenJ en ambassadeur van Armenië.

voerd. Vreemdelingen met de Azerbeidzjaanse nationaliteit konden bij zelfstandige en gedwongen terugkeer naar Azerbeidzjan een beroep doen op hulp bij herintegratie. Mede op verzoek van de ambassade van Azerbeidzjan zijn taskforces ingezet om vast te kunnen stellen of het om een vreemdeling met de Azerbeidzjaanse nationaliteit ging. In 2014 zijn 95 LP-aanvragen ingediend, is in 75 gevallen een negatief antwoord gekomen, en werd in 35 gevallen de nationaliteit bevestigd. In 5 gevallen werd een reisdocument afgegeven. In 2014 werd in 15 gevallen geen antwoord verkregen op een aanvraag voor een LP, een afname ten opzichte van 2013 (20) en 2012 (40), ook afgezet tegen het aantal aanvragen in die jaren. Het aantal gevallen van gedwongen vertrek in 2014 bedroeg minder dan 5 gevallen. In 10 gevallen vond zelfstandig vertrek plaats.

Burundi

In 2008 heeft Nederland een MoU gesloten met Burundi. Hierin zijn afspraken gemaakt over migratie (inclusief gedwongen terugkeer) en capaciteitsopbouw. In 2012 en 2013 zijn aanvullende afspraken gemaakt die in 2014 in een MoU zijn herbevestigd en aangevuld. De reeds bestaande justitiële samenwerking in het kader van het Security Sector Development is voortgezet, en Nederland heeft cursussen aangeboden voor politieambtenaren en technische hulpmiddelen voor de controle van reisdocumenten. Het NFI zal nagaan welke behoefte er bestaat aan technische recherche ondersteuning bij de Burundese politie, en er wordt tijdelijk een Nederlandse adviseur geplaatst bij het Burundese ministerie van Publieke Veiligheid om de hervormingen te ondersteunen. De SvVenJ heeft de ministers van Justitie en van Publieke Veiligheid in Burundi bezocht om de afspraken persoonlijk te bespreken. Burundi geeft geen LP's af. Gedwongen terugkeer naar Burundi vindt plaats met een EU-staat op basis van een nationaliteitsverklaring. In 2014 werd in 25 gevallen de nationaliteit bevestigd, en werd in 5 gevallen geen antwoord verkregen op een aanvraag ter bevestiging van de nationaliteit, een afname ten opzichte van 2013 (30) en 2012 (55), ook afgezet tegen het aantal aanvragen in die jaren. Gedwongen terugkeer heeft mondjesmaat plaatsgevonden, namelijk in minder dan 5 gevallen. In 10 gevallen keerde de vreemdeling zelfstandig terug.

Guinee

Met Guinee is de relatie sinds 2012 verbeterd, mede als gevolg van een wisseling van bewindslieden in Guinee. In 2012 is een Guinese taskforce naar Nederland gekomen. In 2012 is een significante verhoging van het aantal nationaliteitsvaststellingen geregistreerd ten opzichte van eerdere jaren. In 2012 betrof dat 95 gevallen, in 2011 5, en in 2010 en 2009 minder dan 5 gevallen. In 2014 hebben Guinee en Nederland de intentie uitgesproken om een nieuw MoU te sluiten.¹³⁹ In dat jaar zijn 140 LP-aanvragen ingediend. In 15 gevallen werd de nationaliteit bevestigd en is er een LP afgegeven, in 10 gevallen was er sprake van gedwongen vertrek naar Guinee, in 5 gevallen van zelfstandig vertrek. Guinese burgers die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruik maken van hulp bij herintegratie via het Post Arrival Assistance Project dat loopt van 1 februari 2015 tot 1 juni 2016.

Nigeria

In maart 2014 hebben Nederland en Nigeria een MoU gesloten over samenwerking bij gedwongen terugkeer. Een Nederlandse ILO ondersteunt de Immigratiedienst van Nigeria bij het onderkennen van valse of vervalste documenten. In 2012 werden taskforces uit Nigeria ingeschakeld om de nationaliteit van een aantal vreemdelingen vast te stellen. Voor burgers uit Nigeria die zelfstandig of gedwongen terugkeren is hulp bij herintegratie

139 Het aftreden van de minister van Veiligheid in Guinee in 2014 en de uitbraak van ebola hebben de onderhandelingen over het MoU vertraagd.

beschikbaar via het Post Arrival Assistance Project dat loopt van 1 februari 2015 tot 1 juni 2016. Daarvóór liep een herintegratie project van 1 juni 2012 tot 1 december 2013. Zie verder ook paragraaf 3.3 over de resultaten van de internationale inzet. In 2014 werden 120 LP-aanvragen ingediend. In 75 gevallen werd de nationaliteit van de vreemdeling bevestigd, en in 20 gevallen werd een reisdocument afgegeven. In 2014 werd in 40 gevallen geen antwoord verkregen op een aanvraag voor een LP, een afname ten opzichte van 2013 (70) en 2012 (80), ook afgezet tegen het aantal aanvragen in die jaren. In 2014 heeft in 45 gevallen gedwongen vertrek, en in 20 gevallen zelfstandig vertrek naar Nigeria plaatsgevonden.

Rwanda

In januari 2014 hebben Nederland en Rwanda een MoU gesloten over samenwerking op het gebied van migratie, politiesamenwerking en gedwongen terugkeer. Deze samenwerking op terugkeer werd mogelijk nadat Nederland en Rwanda intensiever gingen samenwerken op het gebied van uitlevering. De SvVenJ was persoonlijk betrokken bij de sluiting van het MoU. Nederland steunt Rwanda met projecten voor capaciteitsopbouw op verschillende justitiële terreinen. Het NFI zal nagaan welke behoefte er bestaat aan technische recherche ondersteuning bij de Rwandese politie. Daarnaast hebben drie immigratiemedewerkers uit Rwanda een opleiding gevolgd in Nederland. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de samenwerking op terugkeer is verbeterd na de sluiting van het MoU in januari 2014. Volgens de afspraken kunnen ook vreemdelingen die verdacht worden van oorlogsmisdaden (1F-ers) uitgezet worden, een categorie vreemdelingen die prioriteit heeft bij terugkeer. Op 1 januari 2014 waren er 10 zaken van Rwandese 1F-ers in de werkvoorraad van de DT&V. In 2012 en 2013 vond geen gedwongen terugkeer plaats naar Rwanda. Sinds 2014 heeft in een paar gevallen gedwongen terugkeer plaatsgevonden (minder dan 5 gevallen). Ook vond in 5 gevallen zelfstandige terugkeer plaats. In 2014 en 2013 werd in minder dan 5 gevallen geen antwoord verkregen op een aanvraag voor een LP, een afname ten opzichte van 2012 (10).

Somalië/Somaliland

In 2014 is een MoU met Somaliland gesloten en een aanbod voor een MoU aan Somalië gedaan. Nederland investeert in de capaciteitsopbouw van de Somalische migratiedienst en grensbewaking en in het Somaliland Development Fund op de voorwaarde van medewerking van de autoriteiten van Somalië en Somaliland aan gedwongen terugkeer. Er worden voor Somalië/Somaliland geen LP-aanvragen ingediend. In 2014 vond in 10 gevallen gedwongen vertrek en in 20 gevallen zelfstandig vertrek plaats. De onderhandelingen met de Somalische autoriteiten hebben geleid tot de uitzetting van enkele voor piraterij veroordeelde Somaliërs en de toezegging dat Somalië een bescheiden aantal uitzettingen zal accepteren.

Bij sommige herkomstlanden echter hebben ook de (vele) inspanningen voor een goed relatiebeheer, gelet op de effectindicatoren, vooralsnog tot weinig of geen resultaat geleid. Eén van deze landen, Irak, heeft expliciet uitgesproken dat ze geen voorstander is van gedwongen terugkeer, bij sommige andere landen blijkt dit overduidelijk uit de uitvoeringspraktijk. Het gaat hier mede om landen waarvan de ministerraad heeft besloten dat er andere belangen zijn die Nederland niet in gevaar wil brengen en dat er geen zwaar drukmiddel wordt ingezet of kan worden ingezet. Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van Iran (wegens de economische sancties) en China, India en Irak (economische belangen). De DT&V blijft echter ook voor deze landen LP-procedures opstarten om de 'druk op de ketel te houden'. De DT&V hecht er aan om aan de vreemdeling een eenduidig signaal af te geven, namelijk dat vertrek de enige optie is. Er wordt zodoende tijd, moeite en geld geïnvesteerd in op dat moment 'hopeloze' gevallen.

3.2.4 Conclusie

Inzet van de SLM buiten de beleidsterreinen van VenJ en BZ

Het instrument van de koppeling van beleidsdossiers om landen van herkomst te bewegen tot de terugname van eigen staatsburgers is buiten het domein van VenJ/BZ tot nu toe slechts bij twee landen ingezet (Afghanistan – luchtvaartverdrag; India – HRMP/kennismigratie/studiemigratie), echter zonder succes. Dit onderdeel van het beleid bestaat zodoende voornamelijk op papier. Het is gebleken dat de poging tot een beleidsmatige koppeling met inzet van SZW en OCW op het gebied van kennis- en studiemigratie mislukt is, en dat beide ministeries geen extra faciliteiten konden bieden om India over de streep te trekken. Ook is er nog nooit een T&O-clausule opgenomen in bilaterale verdragen, ondanks een kabinetsbeleid dat hier al sinds 2004 naar streeft.

Bij andere ministeries prevaleren de eigen beleidsprioriteiten en gaan Nederlandse economische belangen vóór het beperkter geachte belang van terugkeer. Een expliciete afweging vindt bovendien slechts plaats indien VenJ en BZ expliciet wijzen op het bestaande kabinetsbeleid. Deze ministeries hebben buiten het op verzoek meenemen van het punt van terugkeer tijdens werkbezoeken tot op heden geen wezenlijke bijdrage geleverd in het kader van de SLM. Alleen het ministerie van Financiën toont zich bewust van de terugkeerproblematiek en het feit dat zij dit in hun bilaterale betrekkingen horen mee te nemen. Het tussendoel ‘partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek’ is behalve bij Financiën bij de andere ministeries zodoende niet bereikt. SZW en OCW voeren binnen het migratiedomein een algemeen beleid, waardoor het niet mogelijk is om bepaalde landen structureel iets extra’s te bieden bovenop de bestaande regeling. Gezien het voorgaande is het einddoel ‘zorgdragen voor een politieke afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen’ buiten het domein van VenJ/BZ/Financiën zeer beperkt gehaald. Het tweede einddoel ‘verbeteren van de effectiviteit van het terugkeerbeleid door verbetering van de medewerking van herkomstlanden aan de gedwongen terugkeer van eigen burgers’ is binnen een interdepartementale benadering niet gehaald, omdat een daadwerkelijke koppeling buiten het domein van VenJ/BZ niet tot stand is gebracht.

Inzet van de SLM binnen de beleidsterreinen van VenJ en BZ

In de afgelopen jaren is door VenJ/BZ van operationeel niveau tot bewindsliedenniveau meer ingezet op het integraal opbouwen en onderhouden van een goede relatie met herkomstlanden. De meeste Nederlandse ambassades en consulaten die verantwoordelijk zijn voor de landen die op de Focuslandenlijst van de DT&V staan, bespreken problemen over (gedwongen) terugkeer met de autoriteiten in herkomstlanden. Hiermee is het tussendoel van de SLM ‘partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek’ bij VenJ/BZ gehaald.

Het instrument van de koppeling van dossiers om landen van herkomst te bewegen tot de terugname van eigen burgers is tot nu toe vrijwel uitsluitend ingezet binnen het VenJ/BZ terrein. Binnen dit domein is het eerste, procesmatige, einddoel van de SLM ‘zorgdragen voor een politieke afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen’ beperkt gehaald. Het resultaat van deze belangenafweging is dat binnen het migratiedomein in enkele gevallen is gekoppeld met justitiële samenwerking en ontwikkelingssamenwerking. Er wordt niet gekozen voor een (positieve) koppeling met kennis- en studiemigratie omdat Nederland een algemeen beleid hanteert, en van mening is dat de regelingen al zeer soepel zijn. In het geval van India is gebleken dat Nederland niet bereid was om een uitzondering op het beleid voor kennismigratie te maken. Een negatieve koppeling met kennis- en studiemigratie is ook niet aan de orde vanwege het economische belang dat Nederland heeft bij de toelating van kennismigranten en studenten uit derde landen.

Het tweede einddoel ‘vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid door verbetering van de medewerking van herkomstlanden aan de gedwongen terugkeer van eigen burgers’ is door de inspanningen binnen VenJ/BZ in een aantal gevallen gehaald. Bij Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, Guinee, Nigeria, Rwanda en Somalië/Somaliland is verbetering in de samenwerking opgetreden. De effectiviteit van het terugkeerbeleid door toepassing van de SLM in deze landen is gemeten aan de hand van een aantal effectindicatoren. Zo zijn er afspraken gemaakt over meewerken aan gedwongen terugkeer (MoU of T&O), en volgens de respondenten van VenJ/BZ verloopt de samenwerking goed. De verbeteringen zijn het resultaat van investeringen in de onderlinge relatie op meerdere niveaus en van het leveren van maatwerk, waarbij ook betrouwbaarheid en onderling respect een rol spelen. In een aantal gevallen hebben VenJ en BZ (vooralsnog) einddoel 2 niet weten te realiseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor Algerije, Ghana, China, India en Irak.

3.3 De resultaten van de internationale inzet

Nederland heeft sinds halverwege de jaren negentig, toen de problematiek rondom medewerking aan gedwongen terugkeer van landen van herkomst in het politieke debat een rol begon te spelen, ingezet op Europese samenwerking op dit punt en vervult hierin vaak een voortrekkersrol.

De High Level Working Group on Asylum and Migration (HLG) is in 1997 onder het Nederlands voorzitterschap van de EU tot stand gekomen. Recentere initiatieven van Nederland zijn EURINT, gericht op operationele samenwerking op terugkeer waarin de lidstaten onderling ervaringen uitwisselen over samenwerking met landen van herkomst en het vorig jaar op initiatief van de SvVenJ gelanceerde pilotproject met Bangladesh, Pakistan en Nigeria (zie deel B van de Voorstudie).

Hieronder wordt ingegaan op de resultaten van de internationale inzet: de T&O’s, de GAMM waaronder MP’s en andere instrumenten, de wisselwerking tussen Nederland en de EU, de Europese operationele samenwerking en de overige internationale samenwerking.

3.3.1 Terug- en overnameovereenkomsten

T&O’s worden in EU-verband en Benelux-verband gesloten (zie Voorstudie deel B). Bij de EU onderhandelt de Europese Commissie namens de lidstaten op mandaat van de JBZ-Raad. Bij de Benelux zijn alle landen (België, Nederland, Luxemburg) betrokken, waarbij één van de landen het dossier ‘trekt’. De partijen bij deze overeenkomsten leggen elkaar bij het sluiten van een T&O wederzijdse verplichtingen op om hun eigen burgers terug te nemen (terugname) en, onder bepaalde voorwaarden, staatsburgers van derde landen en staatlozen over te nemen (overname), ook wel derdelanders-clausule genoemd.¹⁴⁰ Operationele en technische afspraken over acceptatie van bewijsmiddelen zijn een belangrijk onderwerp van T&O’s. Het is goed om te beseffen dat het belang van het sluiten van een T&O eenzijdig ligt bij de vragende partij (Benelux of de EU). Het sluiten van een T&O is niet altijd een doel op zich, maar meer één van de vele manieren om een breder raamwerk van bilaterale samenwerking tot stand te brengen, ook op andere strategische beleidsterreinen zoals handel, energie, veiligheid en de bestrijding van terrorisme.

De respondenten beoordelen de werking van reeds door de EU overeengekomen T&O’s over het algemeen positief, al vormen ze geen garantie voor succes. Visumfacilitatie of –liberalisatie als hefboom is in veel gevallen afdoende om een goed werkende EU-T&O

¹⁴⁰ Dit is een clausule waarin het land waarmee de T&O wordt afgesloten wordt verplicht om ook derdelanders en staatlozen terug te nemen die aantoonbaar in hun land hebben verbleven of daar doorheen zijn gereisd.

tot stand te brengen.¹⁴¹ De keuze voor het sluiten van een EU-T&O wijkt af van de Nederlandse prioriteitsstelling om de eenvoudige reden dat de prioriteiten in de 28 lidstaten van de EU verschillen en ook afhangen van de wens van de wederpartij om een T&O te willen sluiten. Vooralsnog zijn geen van de EU-T&O's gesloten met de ministerraadlanden die voor Nederland prioriteit hebben in de SLM. Met het ministerraadland Marokko zijn momenteel onderhandelingen gaande. Voor negen van de 32 focuslanden bestaat een EU-T&O (voor een uitgebreid overzicht van de T&O's, zie Voorstudie deel B). De lidstaten ervaren de lange duur van onderhandelingen door de Commissie voor een T&O met sommige landen als een obstakel. Gedurende de onderhandelingsperiode van de EU mogen de lidstaten niet zelf onderhandelen.

Meerdere respondenten geven aan dat er problemen zijn bij de landen waarvoor de Europese Commissie mandaat heeft gekregen om onderhandelingen over een T&O te voeren, maar ondanks pogingen niets heeft bereikt, bijvoorbeeld bij Algerije.¹⁴² Het mandaat om onderhandelingen te voeren over een EU-T&O ligt sinds 2002 bij de Europese Commissie, maar er is nog geen resultaat geboekt. Volgens sommige respondenten zou het beter zijn als de Europese Commissie het mandaat terug geeft aan de Raad en de lidstaten als zij niets bereikt.¹⁴³ Die opvatting deelt de Europese Commissie niet. Een aantal EU-lidstaten heeft in het verleden een bilaterale T&O afgesloten met Algerije. Inmiddels is Algerije niet meer bereid om bilaterale T&O's (of een T&O met de Benelux) te sluiten. Het gebeurt in de praktijk nog steeds dat lidstaten informele afspraken maken met een land, zoals het sluiten van een MoU, en zo tussentijds resultaat bereiken.¹⁴⁴

De Benelux-T&O's werken volgens respondenten over het algemeen goed.¹⁴⁵ In de praktijk echter blijft het altijd afhankelijk van het land van herkomst of de gemaakte afspraken goed worden geïmplementeerd. De Benelux sluit T&O's altijd met inbegrip van een uitvoeringsprotocol. De duur van het proces van totstandkoming van een T&O verschilt van land tot land, en is niet altijd korter dan het proces van het sluiten van een EU-T&O. In 2013 is een prioriteitenlijst voor de periode 2013-2017 opgesteld met 24 landen waar de Benelux graag een T&O mee zou willen sluiten.¹⁴⁶ Tussen de Benelux-landen zijn er verschillen in prioriteitslanden, wat verklaard kan worden door historische redenen of een reeds bestaande populatie van migranten.¹⁴⁷ De Benelux beziet of met landen waar de Europese Commissie geen mandaat heeft om te onderhandelen een Benelux-T&O gesloten kan worden. Vaak vraagt het herkomstland als tegenprestatie om visumvrijstelling voor diplomatenpaspoorthouders en/of servicepaspoorthouders.¹⁴⁸ Zowel de SvVenJ als de Belgische staatssecretaris voor Asiel en Migratie wil een koppeling van de visumliberalisatie aan de afspraken over zelfstandige en gedwongen terugkeer.¹⁴⁹ Dit houdt in dat wanneer een land niet langer onderworpen wil worden aan de visumplicht, de Benelux als tegenprestatie vraagt om irreguliere en uitgeprocedeerde vreemdelingen terug te nemen en een T&O te sluiten, waarbij per land bekeken wordt of een derdelandersclausule wordt opgenomen.¹⁵⁰ De Benelux heeft resultaat behaald met de focuslanden

141 Interviews EC, BZ, VenJ, landen in het 'best practices' onderzoek.

142 Interviews met VenJ, CITT, België.

143 Interview VenJ, BZ.

144 De strekking van het MoU mag niet indruisen tegen de onderhandelingen van de EU om een T&O te sluiten.

145 Interviews VenJ, België.

146 Afghanistan, Algerije, Angola, Bangladesh, Burundi, Egypte, Ethiopië, Kameroen, Democratische Republiek Congo, Gambia, Ghana, Guinee Conakry, India, Iran, Irak, Ivoorkust, Liberia, Libië, Mali, Mongolië, Senegal, Sierra Leone, Togo en Tunesië.

147 Interview VenJ, België. Voor België zijn met name de Balkanlanden belangrijk en voor Nederland zijn met name afspraken met landen in West- en Oost-Afrika interessant.

148 Een servicepaspoort (ook wel dienstpaspoot genoemd) is een officieel reisdocument voor niet-diplomatieke werknemers bij de overheid die op dienstreis gaan naar het buitenland.

149 Zie intentieverklaring 24 februari 2015, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/24/nederland-en-belgie-tekenen-intentieverklaring-tot-migratiesamenwerking.html>

150 Interview VenJ, België.

Georgië,¹⁵¹ Oekraïne,¹⁵² de Russische Federatie¹⁵³ en Servië.¹⁵⁴

In paragraaf 1.2.3 zijn de effectindicatoren benoemd die de ACVZ heeft gehanteerd voor de toets of maatregelen de effectiviteit van het terugkeerbeleid hebben vergroot (einddoel 2). Twee van de internationale indicatoren zijn dat er een Benelux- of EU-T&O (met evt. Benelux uitvoeringsprotocol) tot stand is gekomen en dat de afspraken uit de T&O worden nagekomen (volgens de respondenten van VenJ/BZ/Europese Commissie en op basis van cijfers gedwongen terugkeer). De resultaten op deze indicatoren voor de landen die relevant zijn voor de Nederlandse SLM worden in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1 Overzicht EU-T&O's (en/of Benelux-protocol) relevant voor de Nederlandse SLM

Land	Tussendoel	Einddoel 1	Einddoel 2
Algerije	Bereikt	Niet bereikt	Niet bereikt
Armenië	Bereikt	Bereikt	Bereikt
Azerbeidzjan	Bereikt	Bereikt	Bereikt
China	Bereikt	Niet bereikt	Niet bereikt
Georgië	Bereikt	Bereikt	Bereikt
Marokko	Bereikt	Bereikt, onderhandelingen gaande over een T&O	Niet bereikt
Oekraïne	Bereikt	Bereikt	Bereikt
Pakistan	Bereikt	Bereikt, onvoldoende implementatie T&O	Niet bereikt
Russische Federatie	Bereikt	Bereikt	Bereikt
Servië	Bereikt	Bereikt	Bereikt
Sri Lanka	Bereikt	Bereikt, onvoldoende implementatie T&O ¹⁵⁵	Niet bereikt
Turkije	Bereikt	Bereikt	In afwachting implementatie ¹⁵⁶

In de tabel zijn de ministerraadlanden vetgedrukt weergegeven. De ACVZ heeft de volgende doelen geformuleerd: Tussendoel: Partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid positief kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek.

Einddoel 1: Er vindt een politieke afweging plaats (in dit geval op Europees niveau) tussen terugkeer en andere belangen, waarbij de vraag wordt betrokken of het instrument dat kan worden ingezet daadwerkelijk doeltreffend kan zijn (procesmatig einddoel).

Einddoel 2: De effectiviteit van het Nederlandse terugkeerbeleid is vergroot door verbetering van de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van eigen burgers.

151 Uitvoeringsprotocol gesloten tussen de Benelux en Georgië op 5 september 2013. Dit protocol is nog niet in werking getreden, maar er wordt al in de geest van de overeenkomst gehandeld.

152 De onderhandelingen tussen de Benelux en Oekraïne over een Uitvoeringsprotocol zijn nog niet afgerond, maar een Terug- en Overnameverzoek kan conform afspraak met de diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland worden ingediend.

153 Terug- en Overnameverzoeken verlopen conform het Benelux Uitvoeringsprotocol d.d. 9 maart 2011. Deze is in werking getreden op 1 november 2011.

154 Uitvoeringsprotocol gesloten tussen de Benelux en de Republiek Servië op 25 januari 2013 (Trb. 2013,57).

155 De gebrekkige implementatie van de EU-T&O's met Pakistan en Sri Lanka is volgens respondenten te wijten aan het feit dat tegenover deze gesloten verdragen geen visumfacilitatie of andere hefboom is gebruikt.

156 DG Home zal de implementatie regelmatig monitoren (twee jaarlijkse bijeenkomsten van de gezamenlijke Readmission Committee). De derdelanders-clausule zal niet van toepassing zijn tot 1 oktober 2017.

Als toelichting op de bereikte resultaten in tabel 1, ziet de ACVZ op basis van de interviews met respondenten¹⁵⁷ en ook op basis van de cijfers van gedwongen terugkeer een daadwerkelijke verbetering van de medewerking van deze landen aan gedwongen terugkeer (einddoel 2). Voor de resultaten ten aanzien van Azerbeidzjan en Armenië, zie paragraaf 3.2.2. Ook voor Georgië, Oekraïne, Russische Federatie en Servië is na afsluiting van een EU-T&O een toename van het percentage nationaliteitsvaststellingen en een afname van het aantal onbeantwoorde aanvragen/verzoeken voor een LP of nationaliteitsvaststelling zichtbaar (de hieronder weergegeven cijfers EU-T&O-aanvragen per land zijn afgerond op 5-tallen).

Georgië

Op 22 november 2010 is een T&O tussen de EU en Georgië afgesloten die op 1 maart 2011 in werking is getreden. Op 5 september 2013 is een Benelux Uitvoeringsprotocol tot stand gekomen. Dat is nog niet in werking getreden, maar er wordt wel in de geest van de overeenkomst gehandeld. In 2014 werden 55 EU-T&O-aanvragen ingediend (2013: 70), werd in 10 gevallen een negatief antwoord verkregen (2013: 10), en werd in 35 gevallen de nationaliteit bevestigd (2013: 50). In 2014 vond in 20 gevallen gedwongen vertrek (2013: 30), en in 60 gevallen zelfstandig vertrek plaats naar Georgië (2013: 70). In 2014 werd in 10 gevallen geen antwoord verkregen op een aanvraag voor een EU-T&O (2013: <5), een cijfer dat constant blijft, ook afgezet tegen het aantal LP-aanvragen in voorgaande jaren (2009-2012). De samenwerking met Georgië was volgens de respondenten van VenJ ook toen al goed.

Oekraïne

Op 18 juni 2007 is er een T&O tussen de EU en Oekraïne gesloten, die in werking is getreden op 1 januari 2008. In 2014 werden 45 EU-T&O-aanvragen ingediend (2013: 40), werd in 20 gevallen een negatief antwoord verkregen (2013: 15), en werd in 25 gevallen de nationaliteit bevestigd (2013: 20). In 2014 vond in 30 gevallen gedwongen vertrek (2013: 45), en in 45 gevallen zelfstandig vertrek plaats naar Oekraïne (2013: 15). In 2014 werd in minder dan 5 gevallen geen antwoord verkregen op een aanvraag voor een EU-T&O (2013: <5). Het gedwongen vertrek nam af in 2014, maar het zelfstandig vertrek nam toe. Het gedwongen vertrek lag in voorgaande jaren hoger (in 2009-2012 tussen 90 en 120 per jaar), maar er is duidelijk een afname in het aantal onbeantwoorde EU-T&O-aanvragen. De samenwerking met Oekraïne is volgens de respondenten van VenJ goed.

Russische Federatie

Op 25 mei 2006 is een T&O tussen de EU en de Russische Federatie afgesloten, die in werking is getreden op 1 juni 2007. Op 9 maart 2011 is een Benelux Uitvoeringsprotocol gesloten, dat in werking is getreden op 1 november 2011. In 2014 werden 110 EU-T&O-aanvragen ingediend (2013: 125), werd in 30 gevallen een negatief antwoord verkregen (2013: 40), en werd in 50 gevallen de nationaliteit bevestigd (2013: 45). In 2014 vond in 20 gevallen gedwongen vertrek (2013: 20), en in 35 gevallen zelfstandig vertrek plaats naar de Russische Federatie (2013: 105). In 2014 werd in 10 gevallen geen antwoord verkregen op een aanvraag voor een EU-T&O (2013: 20). Het gedwongen vertrek naar de Russische Federatie is in 2014 constant gebleven, maar het zelfstandig vertrek nam af. Het gedwongen vertrek was ook constant in voorgaande jaren (in 2009-2012 tussen 20 en 35). Het zelfstandig vertrek lag in de jaren 2011 tot en met 2013 aanzienlijk hoger (tussen 105 en 435). De samenwerking met de Russische Federatie is volgens de respondenten van VenJ goed.

157 Interviews ministeries VenJ en BZ en Europese Commissie DG Home.

Servië

Op 19 juli 2002 is een T&O tussen de Benelux en Servië afgesloten, die in werking is getreden op 29 mei 2004. Op 18 september 2007 is een T&O tussen de EU en Servië afgesloten, die in werking is getreden op 1 januari 2008. Op 25 januari 2013 is het Benelux Uitvoeringsprotocol, behorende bij deze EU-T&O afgesloten. Dat is nog niet in werking getreden, maar er wordt wel in de geest van het protocol gehandeld. In 2014 werden 60 EU-T&O-aanvragen ingediend (2013: 70), werd in 10 gevallen een negatief antwoord verkregen (2013: <5), en werd in 60 gevallen de nationaliteit bevestigd (2013: 50). In 2014 vond in 35 gevallen gedwongen vertrek (2013: 50), en in 155 gevallen zelfstandig vertrek plaats naar Servië (2013: 180). In 2014 is geen enkele aanvraag voor een EU-T&O onbeantwoord gebleven (2013: <5). Het gedwongen vertrek was ook in voorgaande jaren constant (tussen 40 en 50). Opvallend is de toename van het zelfstandig vertrek in 2013-2014 ten opzichte van voorgaande jaren (in 2009-2012 tussen 15 en 55). De samenwerking met Servië is volgens de respondenten van VenJ goed.

De in de inleiding genoemde derdelanders-clausule, waar sommige lidstaten aan vasthouden, zijn voor landen van herkomst en voor de Europese Commissie een obstakel voor het slagen van de onderhandelingen. Nederland maakt in de praktijk nauwelijks gebruik van deze clausule. In de praktijk speelt dat de bewijslast voor de overname van derdelanders zwaar is (het bewijs dat zij voorheen in het derde land verbleven). Enkele landen uit het onderzoek naar best practices hebben bilateraal afspraken zonder derdelanders-clausule gemaakt. De derdelanders-clausule speelt een belangrijke rol in de onderhandelingen met Marokko. Een groot gedeelte van de derdelanders komt via de grens met Algerije naar Marokko. De EU slaagt er niet in een T&O met Algerije af te sluiten, maar vraagt volgens Marokko wel van haar om vanwege de transit van derdelanders (waaronder Algerijnse burgers) door haar grondgebied de onderaannemer van het uitzettingsbeleid van Europa te spelen.¹⁵⁸

Als een lidstaat denkt dat er bilateraal meer bereikt kan worden dan in EU-verband, is er weinig enthousiasme voor een T&O. Zowel Nederlandse respondenten als landen in het onderzoek naar 'best practices' in vier andere EU-lidstaten geven aan dat informele en operationele afspraken in een aantal gevallen beter werken. Ook landen van herkomst kunnen een voorkeur hebben voor bilaterale afspraken omdat er op die manier meer voor hun medewerking kunnen terugkrijgen en lidstaten tegen elkaar kunnen uitspelen.

3.3.2 Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit

GAMM

Sinds 2005 maakt de externe dimensie van het terugkeerbeleid van de EU onderdeel uit van de Totaalaanpak van Migratie (GAM).¹⁵⁹ Dit EU-beleidskader is in 2011 uitgebreid met belangrijke onderwerpen als mobiliteit en internationale bescherming. De EU voert thans een brede migratiedialoog in het kader van de Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit (GAMM)¹⁶⁰ met verschillende regio's en landen (zie Voorstudie deel B). De ontwikkeling van deze dialogen is ook voor Nederland een beleidsprioriteit. In de GAMM wordt vooral de praktische samenwerking met de landen benadrukt. Dit zien respondenten zoals de Europese Commissie en de landen uit het onderzoek naar 'best practices' als een

158 Zie S. Wolff, 'The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey', *European Journal of Migration and Law* 2014, p. 69-95. De vrees de intermediair te worden voor andere Afrikaanse landen speelt ook bij de moeizame onderhandelingen tussen de EU en ACS-landen over het Cotonou Verdrag 2020.

159 Global Approach to Migration (GAM), zie Voorstudie deel B.

160 Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), de vier pijlers zijn: faciliteren van legale migratie, bestrijden van illegale migratie, migratie en ontwikkeling, en internationale bescherming, zie Voorstudie deel B.

groot voordeel, evenals het niet verplichte en vrijwillige karakter van deelname van de lidstaten in de verschillende migratiedialogen. Het betreft:

- De migratiedialogen met de oostelijke regio (Praag Proces, Oostelijk Partnerschap en Boedapest Proces);
- De migratiedialogen met de zuidelijke regio (EU-Afrika Partnerschap, EU-ACS migratiedialoog, Rabat Proces, Khartoem proces, Dialoog over de Middellandse Zee transitmigratie);
- De migratiedialogen met afzonderlijke landen: China, India, Rusland, Verenigde Staten.

De afstemming tussen de lidstaten vindt plaats in de High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG). De dialogen gaan over verschillende zaken, zoals versterking van de asielpaciteit in een derde land, versterking van de migratiesamenwerking, informatie-uitwisseling, het ondersteunen van projecten over opvang in de regio en terugkeer en herintegratie, afspraken over mogelijke bewijsstukken voor het vaststellen van de nationaliteit van een persoon, biometrie, en ontwikkeling. Nederland werkt onder meer in het kader van het Boedapest Proces samen met andere EU-landen aan projecten voor capaciteitsopbouw in Afghanistan, Irak en Pakistan.¹⁶¹

Mobiliteitspartnerschappen

De meest vergaande migratiesamenwerking tussen de EU en landen van herkomst is geregeld in MP's. Hierin zijn altijd afspraken over visumfacilitatie en een T&O met het betreffende land opgenomen. Het politieke discours over het gebruik van MP's gaat terug tot begin jaren negentig van de vorige eeuw. Pas met de GAM in 2005 kwamen MP's effectief tot stand. Enerzijds brengen MP's een gebalanceerde integrale migratiebenadering tot uitdrukking die aansluit op het migratie en ontwikkelingsbeleid van de EU.¹⁶² Anderzijds zijn MP's meer een reflectie van Europa's focus op veiligheid en grenscontrole dan een instrument met gedegen arbeidsmarktoverwegingen.¹⁶³ In het begin lag de nadruk in de afgesloten MP's nog sterk op mogelijkheden voor circulaire migratie, maar daar is niet veel van terecht gekomen.¹⁶⁴ Dit tot ontevredenheid van sommige landen die een MP hebben gesloten met de EU.

161 Binnen het Boedapestproces is het Zijderouteproces voor migratie ontwikkeld op de Ministeriële Conferentie in Istanbul op 19 april 2013. Nederland neemt deel aan de stuurgroep van het Zijderouteprogramma, waarin wordt samengewerkt met voor Nederland belangrijke herkomstlanden als Afghanistan en Irak.

162 Volgens het Europese ontwikkelings- en externe migratiebeleid draagt migratie bij aan de welvaart van oorsprong-, transit- en bestemmingslanden. Uit onderzoek (zie Voorstudie deel B) blijkt dat de Unie, in navolging van de internationale discoursverandering, vanaf 2005 de 'migratie-ontwikkeling nexus' opneemt in haar beleid (GAM in 2005, later in 2011 uitgebreid tot GAMM).

163 Zie K. Eisele, 'Externe dimensies van het EU-migratiebeleid - Op weg naar een alomvattende aanpak van migratie voor Europa?', *Journal Vreemdelingenrecht* 2013, p. 22 e.v. G. Engbersen & A. Leerkes, 'Towards a smarter and more just Fortress Europe. Combining temporary labor migration and effective policies of return', in: N. Frost, J. Freilich & T. Clear (eds.), *Contemporary Issues in Criminal Justice Policy*, Belmont: Wadsworth Pub Co, 2010, p. 211-220.

164 Zie S. Carrera & R. Hernández i Sagrera, 'Mobility Partnerships: Insecurity partnerships for policy coherence and migrant workers human rights in the EU', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered migration governance, the promise of partnership?*, London: Routledge, 2011, p. 97-115. S. Lavenex & R. Stucky, 'Partnering' for migration in EU external relations', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered migration governance, the promise of partnership?*, London: Routledge, 2011, p. 116-142.

Casus: Nationale inzet VenJ/BZ én internationale inzet MP en EU-T&O (Armenië)

De samenwerking tussen Nederland en Armenië is een voorbeeld van een succesvolle integrale aanpak op zowel nationaal als internationaal niveau. De ministeries van VenJ en BZ hebben op verschillende onderdelen van de SLM ingezet. De samenwerking met de ambassade van Armenië in Nederland is goed.¹⁶⁵ In 2005 is een MoU gesloten over samenwerking tegen illegale migratie. De nauwe samenwerking blijkt uit de inzet van taskforces uit Armenië ter vaststelling van de nationaliteit en identiteit van de betrokken vreemdeling. Vaststelling van de Armeense nationaliteit is niet altijd eenvoudig; Armenen die tijdelijk in Rusland hebben gewoond kregen in een aantal gevallen in het verleden automatisch de Russische nationaliteit.¹⁶⁶ Een complicerende factor aan Nederlandse zijde is dat Armeense vreemdelingen vaak herhaalde aanvragen voor verblijf (met name op medische gronden) indienen waardoor het terugkeerproces wordt doorkruist. Belangrijkste knelpunt in de terugkeer naar Armenië is dus niet een gebrek aan medewerking van de Armeense autoriteiten, maar zijn de procedures in Nederland en de gebrekkige opvangmogelijkheden in Armenië. Dit speelt met name bij (vermeende) medische problematiek.¹⁶⁷ De Armeense ambassade heeft de suggestie gedaan om een kliniek te openen in Armenië en het Armeense personeel te trainen in de Nederlandse wijze van medische behandeling die past bij de medicatie toegestaan in Armenië. Dit zou het terugkeerprobleem kunnen verhelpen en de motieven van migratie om medische redenen kunnen wegnemen.¹⁶⁸

Ook op Europees niveau heeft de inzet een goed resultaat opgeleverd. Nederland en Armenië nemen deel aan de migratiedialoog van de EU in het Oostelijk Partnerschap (2009-heden) gericht op het verbeteren van de politieke en economische samenwerking, en aan het Boedapest proces en het Praag proces.¹⁶⁹ Een belangrijk resultaat van de integrale benadering van migratie en ontwikkeling is het sluiten van het MP EU-Armenië op 6 oktober 2011.¹⁷⁰ Nederland is partner bij dit MP. De Nederlandse deelname in het MP richt zich op herintegratie en capaciteitsopbouw in Armenië. Op dit moment loopt het project Post Arrival Assistance Armenia. Armeense burgers die gedwongen en zelfstandig terugkeren naar Armenië ontvangen ondersteuning in natura. Ook het Targeted Initiative for Armenia-project maakt deel uit van het MP tussen de EU en Armenië. Nederland is partner bij dit door Frankrijk geleide project en levert ook een bijdrage. Centraal staat het door de EU gefinancierde Migrant Counseling Centre waar terugkeerders worden begeleid tijdens hun herintegratie in de Armeense samenleving. Het project ziet met name op begeleiding en ondersteuning van terugkeerders met medische problematiek. Het project loopt van 1 maart 2014 tot en met 31 december 2015 en wordt mogelijk verlengd in 2016.

Als gevolg van de afspraken in het MP is op 19 april 2013 een T&O EU-Armenië gesloten die op 1 januari 2014 in werking is getreden. Er is nog geen Benelux uitvoeringsprotocol bij de EU-T&O tot stand gekomen, deze is nog in onderhandeling.

165 Interview ambassade Armenië en interviews VenJ.

166 Zie de website van de DT&V: <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl>.

167 Vergelijkbare problematiek met complexe procedures voor verblijf op medische gronden speelt bij SLM landen zoals Azerbeidzjan, Nigeria en de Democratische Republiek Congo. De (vermeende) wijzigingen in de medische situatie van de vreemdeling en de gebrekkige opvang in het land van herkomst staan vaak ter discussie in de herhaalde aanvragen voor verblijf op medische gronden.

168 Interview Armeense ambassade.

169 http://www.europa-nu.nl/id/vi4vbw1tp1s3/oostelijk_partnerschap.

170 Raadsdocument, nr 14963/11 ADD 1; Armenië met EU en deelnemende lidstaten België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen, Roemenië, Zweden.

De onderhandelingen met Marokko en Tunesië over een MP zijn succesvol geweest, onder meer omdat toekomstige visumversoepeling onderdeel uitmaakt van het partnerschap en gekoppeld is aan een toekomstige parallelle EU-T&O. Een positieve ontwikkeling is de door de EU gesloten MP's met het ministerraadland Marokko en de focuslanden Georgië, Armenië (zie casus) en Azerbeidzjan. Bijna alle respondenten vinden de ontwikkeling van lossere en meer informele vormen van samenwerking met belangrijke terugkeerlanden, zoals MP's, belangrijk vanwege de integrale benadering van migratie. Een kanttekening bij het sluiten van de partnerschappen¹⁷¹ is dat men realistisch moet zijn over hetgeen daadwerkelijk kan worden bereikt tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie en mobiliteit. Feit is dat de EU ervoor heeft gekozen om met relatief 'gemakkelijke' partnerlanden in het Oostelijk Partnerschap (Moldavië, Georgië, Azerbeidzjan en Armenië) een MP te sluiten, slechts drie Afrikaanse landen (Kaapverdië, Marokko en Tunesië) en maar één land in het Midden-Oosten (Jordanië). Deze landen zoeken toenadering tot de EU.¹⁷²

De Europese Commissie toont zich niet tevreden over participatie van de lidstaten in MP's, echter Nederland is hierin wel heel actief en is partner bij de MP's met Kaapverdië, Georgië, Armenië, Marokko en Azerbeidzjan. Nederland richt zich op versterking van het migratiemanagement in deze landen, duurzame terugkeer en herintegratie, en migratie en ontwikkeling.¹⁷³

Landen van herkomst zijn zoals gezegd teleurgesteld dat de MP's weinig mogelijkheden voor legale migratie bieden. De overige respondenten zien de MP's over het algemeen als een potentieel goed instrument in aanvulling op T&O's, omdat in MP's meer maatwerk mogelijk is en migratie op een geïntegreerde manier wordt benaderd. Er bestaan bezwaren tegen het 'soft law' karakter, onvoldoende transparantie en het democratisch tekort aan controle op de totstandkoming of implementatie van deze hybride vorm van afspraken maken met landen.¹⁷⁴

In paragraaf 1.2.3 zijn de effectindicatoren benoemd die de ACVZ heeft gehanteerd voor de toets of maatregelen de effectiviteit van het terugkeerbeleid hebben vergroot (einddoel 2). Eén internationale indicator is dat er afspraken zijn gemaakt in het kader van een MP of CAMM. Het einddoel 2 is pas bereikt indien de afspraken zijn geïmplementeerd (in geval van MP's is dat middels een T&O). De resultaten op deze indicator voor de landen die relevant zijn voor de Nederlandse SLM worden in tabel 2 weergegeven.

171 In de literatuur wordt wel gesteld dat het woord 'partnerschap' zou verhullen dat er in feite sprake is van een machtsrelatie tussen het zendende en het ontvangende land van de terugkeerder, waarin het land van de terugkeerder door economische afhankelijkheid of afhankelijkheid van een hulprelatie kan worden gedwongen om mee te werken aan terug- en overname.

172 Zie Lavenex & R. Stucky, 'Partnering' for migration in EU external relations', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered migration governance, the promise of partnership?*, London: Routledge, 2011, p. 116-142.

173 Naast het genoemde MP Armenië (zie casus), is het Twinning project met Azerbeidzjan een voorbeeld, waarin de DT&V en IND, samen met de Letse en Roemeense immigratiediensten de afgelopen tweeënhalf jaar ruim 50 trainingen, seminars en workshops hebben uitgevoerd om de kennis en de capaciteit bij de Azerbeidzjaanse State Migration Service (SMS) te ontwikkelen en te versterken. Tijdens de Twinning zijn ruim honderd amendementen m.b.t. de migratiewetgeving opgesteld, actieplannen gemaakt voor de preventie van illegale migratie, trainingsprogramma's opgesteld en zijn er publiekscampagnes gestart, waarin migranten wordt gewezen op hun rechten en plichten. Bron: Nieuwsbrief DT&V van 26 maart 2015.

Een ander voorbeeld is de samenwerking in het MP met Georgië. Zie bijlage bij de 'Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia', van 20 november 2009, nr. 16396/09, waarbij Nederland bijdraagt met juridisch advies en sociaalpsychologische ondersteuning voor (hoogopgeleide) vreemdelingen die vrijwillig terugkeren, en met ondersteuning voor de Georgische autoriteiten bij de terugkeer en herintegratie van Georgiërs.

174 Interviews met een wetenschapper en ECRE. Zie: S. Carrera & R. Hernández i Sagrera, 'Mobility Partnerships: Insecurity partnerships for policy coherence and migrant workers human rights in the EU', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon, *Multilayered migration governance, the promise of partnership?*, London: Routledge, 2011, p. 97-115.

Tabel 2 Resultaten Mobiliteitspartnerschap (MP) en Gemeenschappelijke Agenda (CAMM)

Land	Tussendoel	Einddoel 1	Einddoel 2
Algerije	Geen resultaat	Niet bereikt	Niet bereikt
Armenië	Bereikt, MP gesloten op 6 oktober 2011	Bereikt (T&O)	Bereikt (T&O)
Azerbeidzjan	Bereikt, MP gesloten op 5 december 2013	Bereikt (T&O)	Bereikt (T&O)
China	Geen resultaat	Niet bereikt	Niet bereikt
Georgië	Bereikt, MP gesloten op 30 november 2009	Bereikt (T&O)	Bereikt (T&O)
India	Bereikt	Bereikt, een CAMM is in voorbereiding	Niet bereikt
Marokko	Bereikt, MP gesloten op 7 juni 2013	Deels bereikt (zie tabel T&O)	Niet bereikt
Nigeria	Bereikt	Bereikt, een CAMM is in voorbereiding	Bereikt voor Nederland ¹⁷⁵

In de tabel zijn de ministerraadlanden vetgedrukt weergegeven. De ACVZ heeft de volgende doelstellingen geformuleerd:

Tussendoel: Partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid positief kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek.

Einddoel 1: Er vindt een politieke afweging plaats (in dit geval op Europees niveau) tussen terugkeer en andere belangen, waarbij de vraag wordt betrokken of het instrument dat kan worden ingezet daadwerkelijk doeltreffend kan zijn (procesmatig einddoel).

Einddoel 2: De effectiviteit van het Nederlandse terugkeerbeleid is vergroot door verbetering van de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van eigen burgers.

Overige instrumenten en pilot

De Gemeenschappelijke Agenda's inzake Migratie en Mobiliteit (CAMM's)¹⁷⁶ die de EU opstelt met verschillende landen zijn een alternatief voor MP's en bieden meer flexibiliteit en vormen een lichtere variant van samenwerking. Dit instrument wordt ingezet bij landen die verder weg van de externe grenzen van de EU zijn gelegen. De EU voert onder andere onderhandelingen met India en Nigeria. Voor Nigeria geldt dat de samenwerking al goed is en een CAMM is ondertekend op 12 maart 2015. Een opvallende ontwikkeling is dat het initiatief voor het opstellen van een CAMM soms ook uit de landen zelf komt. Zo heeft Ethiopië, één van de focuslanden, interesse getoond om onderhandelingen te starten over het sluiten van een CAMM.¹⁷⁷ Er is vooralsnog geen resultaat bereikt met Algerije, Egypte¹⁷⁸ en China, hoewel met China al wel een dialoog is aangegaan (EU-China High Level Dialogue on Migration and Mobility).

¹⁷⁵ Nederland heeft een goede relatie met Nigeria op het gebied van terugkeer. Dit is niet direct het gevolg van de voorbereiding van de CAMM.

¹⁷⁶ Common Agenda on Migration and Mobility (CAMM).

¹⁷⁷ Zie Raadsdocument 13605/14 van 8 oktober 2014. Het is overigens opmerkelijk, omdat in 2007 Ethiopië heeft meegedaan aan een EU samenwerkingsplatform dat in 2010 ophield te bestaan. Dat platform is volgens een wetenschapper mislukt, omdat naast meningsverschillen tussen de tien deelnemende EU lidstaten, Ethiopië de samenwerking verslechterde door een reeks vermoedelijk opzettelijke misinterpretaties van Ethiopische zijde over de aard en de vorm van de overname naar Ethiopië. Zie: M. Janmyr, 'Norway's Readmission Agreements: Spellbound by European Union Policies or Free Spirits on the International Field?', *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 206.

¹⁷⁸ De Europese Raad heeft in juni 2011 het voornemen geuit om met onder andere Egypte te komen tot een migratiedialoog en eventueel een MP, inclusief afspraken over terug- en overname. Egypte heeft in juni 2014 aangegeven bereid te zijn een dialoog aan te gaan.

De onderhandelingen met de ACS-landen over het Cotonou Verdrag dat afloopt in 2020 verlopen moeizaam voor wat betreft terugkeer.¹⁷⁹ Er staat geen sanctie op het niet meewerken van ACS-landen aan terugkeer van eigen burgers conform artikel 13 Cotonou Verdrag. De terugnameparagraaf in het Verdrag houdt slechts een inspanningsverplichting in en vormt een basis voor verdere onderhandelingen over het sluiten van een T&O. Zo betoogt Marokko dat de EU met twee maten meet doordat het bij de ACS-landen niet aandringt op implementatie van artikel 13 van het Verdrag, maar wel aandringt op het toevoegen van een derdelanders-clausule in een T&O met Marokko. Hoewel artikel 13 van het Verdrag van Cotonou in de praktijk een dode letter is, onderneemt Nederland voor ACS-landen tot nu toe geen stappen op het gebied van migratie (bijvoorbeeld visa,¹⁸⁰ seizoensarbeid of circulaire migratie) gekoppeld aan terugname van eigen burgers op basis van het Verdrag.¹⁸¹ De DT&V neemt het Verdrag wel mee in MoU's en onderhandelingen hierover. Opmerkelijk is dat Spanje meer succes lijkt te hebben dan Nederland in het ontwikkelen van de bilaterale betrekkingen met bepaalde West Afrikaanse ACS-landen door zich te beroepen op het Verdrag van Cotonou (zie hiervoor hoofdstuk 4). De EU sluit ook Associatieovereenkomsten met derde landen die vaak ook een terugname-paragraaf bevatten (zie hoofdstuk 2.2). MP's en CAMM's bevatten ook afspraken met betrokken landen die een inspanningsverplichting betreffen. Implementatie hangt af van verdere investering in de bilaterale relaties.

Voor alle instrumenten die de Europese Commissie kan inzetten geldt, dat de lidstaten lang niet altijd bereid zijn om reële prikkels in te brengen. Dit geldt ook voor Nederland. Een voorbeeld hiervan is het recent geïnitieerde pilotproject,¹⁸² waarbij Nederland van oordeel is dat de middelen hiervoor met name uit het budget van de Europese Commissie moeten komen en de Europese Commissie meent dat de lidstaten hun relaties met de betrokken landen en hun eigen middelen in de pilot moeten inbrengen. De gedachte is dat de pilot binnen de EU kan bijdragen aan het geformuleerde tussendoel van 'bewustwording van het terugkeerbelang bij partijen die hier mogelijk een positieve rol in kunnen spelen' en vooral om de integrale benadering in gang te zetten voor de EU. Nederland heeft de pilot gepresenteerd als een 'meer-voor-meer' benadering hetgeen inhoudt dat alleen op het positieve vlak gekoppeld kan worden.¹⁸³ Dat maakte dat de JBZ-Raad in juni

179 De EU-ACS migratie dialoog is gestart in juni 2010. Een gezamenlijk rapport met aanbevelingen over visa, terugkeer en geldovermakingen is aangenomen in juni 2012. De onderhandelingen over verdere stappen op het terrein van visa, terugkeer en geldovermakingen maar ook het tegengaan van mensensmokkel- en handel zijn nog gaande. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/acp/dv/st0211614/st0211614en.pdf

180 De intentieverklaring van de SvVen en de Belgische staatssecretaris voor Asiel en Migratie van 24 februari 2015 lijkt een eerste stap in die richting voor een aanbod van visumvrijstelling aan sommige ACS-landen, mits er een afspraak komt over terugname van eigen burgers. Er is niet vermeld of het een beperkt aantal nationale visa betreft (o.a. vrijstelling voor diplomatenpaspoorthouders en servicepaspoorthouders). Evenmin is seizoensarbeid of circulaire migratie vermeld. Zie <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/24/nederland-en-belgie-tekenen-intentieverklaring-tot-migratiesamenwerking.html>

181 De DT&V gebruikt het Cotonou Verdrag in de gesprekken en onderhandelingen voor het sluiten van een MoU met sommige ACS-landen.

182 Tijdens de JBZ-Raad van 5 maart 2014 heeft de SvVen steun gekregen van diverse EU-lidstaten en het Grieks voorzitterschap van de Raad voor het uitvoeren van een gezamenlijke EU pilot, gericht op enkele landen die niet voldoende meewerken aan terugkeer. Het doel is een verbeterde gezamenlijke aanpak van terugkeer en het koppelen van dossiers op EU niveau, zoals bijvoorbeeld visumfacilitatie, handel, onderwijs en cultuur. Op 5 juni 2014 heeft de JBZ-Raad de Raadsconclusies, met daarin opgenomen het Nederlandse voorstel voor een pilotproject, formeel aangenomen. De verschillende betrokkenen (de Europese Commissie, de Europese Dienst voor Extern Optreden en deelnemende lidstaten) hebben inmiddels een start gemaakt met de voorbereiding van de pilot door het selecteren van drie landen: Bangladesh, Nigeria en Pakistan.

183 De 'meer-voor-meer benadering' van de Europese Commissie is een van de steunpilaren van het nabuurschap van de EU en is gebaseerd op de positieve conditionaliteit: hoe meer hervormingen worden doorgevoerd in een land van het partnerschap hoe meer steun dat land van de EU zal ontvangen. Een voorbeeld is dat bij verbetering van de mensenrechtensituatie in het land, de EU bereid is meer te investeren in dat land. Vertaald naar het migratiebeleid zal de EU bij verbetering in de medewerking aan terugkeer, meer investeren op het migratiegebied en de ontwikkelingshulp in dat land.

2014 haar steun verleende om met de pilot verder te gaan. Respondenten geven aan dat de pilot al een succes is indien het in de EU komt tot een politieke afweging tussen terugkeer en andere Europese belangen en hiertoe gezamenlijk middelen (deels beschikbaar gesteld door de Europese Commissie en deels geleverd door de lidstaten) worden toegezegd.¹⁸⁴ De inzet van negatieve prikkels op Europees niveau, bijvoorbeeld de koppeling van ontwikkelingshulp aan medewerking aan terugkeer, wordt door enkele landen in het onderzoek naar ‘best practices’ en bij de Europese Commissie over het algemeen echter niet ondersteund.¹⁸⁵ Het is de vraag of de EU in de toekomst effectief prikkels zal inzetten en of zo daadwerkelijk een verbetering van de medewerking van de geselecteerde landen van herkomst aan gedwongen terugkeer bereikt zal worden. Van de drie voor de pilot geselecteerde landen¹⁸⁶ is voor Nederland enkel Pakistan van belang.

Casus: Internationale inzet EU-T&O, migratiedialoog, EURINT, ERIN en pilot (Pakistan)

Pakistan is een voorbeeld van een land waar de inzet van de SLM tot nu toe minder resultaat heeft gehad. Het land kent wel een hoge instroom in de werkvoorraad van de DT&V, maar het aantal LP-aanvragen in het kader van de EU-T&O is relatief laag. De samenwerking verliep al een aantal jaren niet goed (zie voor de cijfers bijlage 3 in de voorstudie). Als er al positieve antwoorden worden ontvangen van de Pakistaanse ambassade duurt het proces van nationaliteitsvaststelling lang. De DT&V dringt in contacten met de Pakistaanse ambassadeur aan op het uitvoeren van de T&O. BZ heeft het contact met Pakistan geïntensiveerd via de post in Islamabad. De Nederlandse inzet van de SLM voor Pakistan (net als voor Oekraïne, Sri Lanka en Turkije) kent een sterke Europese focus, omdat de EU met deze landen een T&O overeengekomen is. Pakistan is bijzonder, omdat met dit land op 26 oktober 2009 een EU-T&O is gesloten die op 1 december 2010 in werking is getreden, maar waar de bindende afspraken uit de T&O niet goed zijn geïmplementeerd. Dit heeft te maken met het feit dat bij deze T&O, net als voor de T&O met Sri Lanka (in werking sinds 1 mei 2005) niet het middel van een hefboom, zoals bijvoorbeeld visumfacilitatie, is ingezet.¹⁸⁷ Voor de EU-T&O's met Oekraïne en Turkije geldt dat visumfacilitatie- en liberalisatie is ingezet en de samenwerking op het gebied van terugkeer goed is.

Nederland heeft een actieve rol in het Boedapest Proces, een consultatief forum van vertegenwoordigers van bestemmingslanden in Europa, transitlanden ten oosten van Europa en herkomstlanden langs de Zijderoute (waaronder Pakistan). Nederland heeft € 300.000 bijgedragen aan een project ter versterking van de capaciteit van het migratiemanagement van de Zijderoutelanden Afghanistan, Irak en Pakistan.¹⁸⁸

Nederland zet zich ook in EURINT-verband in voor een verbetering in de operationele samenwerking met Pakistan. Na een eerder bezoek van een aantal gelijkgestemde landen (waaronder Nederland) in EURINT-verband aan Pakistan, heeft de Europese Commissie druk gezet op Pakistan om de T&O te implementeren. De

184 Interview BZ, DG HOME.

185 Interview DEVCO, België, Frankrijk en Spanje.

186 Bangladesh is niet relevant voor de SLM en de relaties van Nederland met Nigeria op het gebied van terugkeer zijn goed.

187 Interview DG HOME.

188 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 4, brief van 25 februari 2014, Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>; Silk Routes Partnership Project, zie <http://www.icmpd.org/Budapest-Process.1528.0.html>. Het project loopt van februari 2014 tot januari 2017. Andere donoren van dit project zijn de Europese Commissie, Bulgarije, Hongarije, Noorwegen, Turkije, Zweden en Zwitserland.

eerste *Joint Readmission Committee* vond in juni 2012 plaats. Pakistan heeft nimmer gereageerd op het door België namens de Benelux aangeboden uitvoeringsprotocol bij de EU-T&O. Een uitvoeringsprotocol is overigens niet noodzakelijk voor de uitvoering van de EU-T&O. De samenwerking op basis van de EU-T&O kan volgens de DT&V voorlopig volstaan, omdat er sinds eind 2014 enige verbetering is in de samenwerking met de Pakistaanse ambassade.

Pakistan is één van de doellanden van het tweejarig project ERIN, waarin meer dan 600 migranten uit verschillende landen worden geholpen bij herintegratie na terugkeer.

Pakistan is ook één van de geselecteerde landen voor het pilotproject dat door de SvVenJ is voorgesteld op de JBZ-Raad in juni 2014. De Europese Commissie en de deelnemende lidstaten zijn bezig met de voorbereidingen voor de uitvoering van de pilot. Het doel is een verbeterde gezamenlijke aanpak van terugkeer op EU niveau in een ‘meer-voor-meer-benadering’, door het koppelen van positieve prikkels op het terrein van bijvoorbeeld visumfacilitatie, handel, onderwijs en cultuur.

3.3.3 Wisselwerking Nederlands beleid – EU beleid

Sinds de eerste aanzet tot het ontwikkelen van een EU terugkeerbeleid in 1995 is door de EU keer op keer het voornemen uitgesproken om nieuwe wegen te vinden om de externe betrekkingen van de EU in te zetten om migratiestromen beter te beheersen. De Raad gaf in 2002 zelfs toestemming om mogelijk punitieve maatregelen te treffen tegen landen van herkomst, die niet meewerken aan het beheersen van migratiestromen richting Europa.¹⁸⁹ De ACVZ stelt vast dat het daar nooit van is gekomen, mede gelet op de weerstand in de EU instellingen tegen uitgesproken negatieve conditionaliteit.

De Nederlandse inzet van het instrument van de SLM en het effect dat hiermee bereikt kan worden hangt mede af van de Europese afspraken met een land van herkomst. Dit kan de Nederlandse inzet soms versterken, maar soms ook verzwakken of teniet doen. De Europese Commissie luistert in het merendeel van de gevallen naar de kritische opmerkingen van de lidstaten, waaronder die van Nederland. De meeste respondenten geven aan dat Nederland vanwege de schaalgrootte de EU nodig heeft om tot resultaat te komen voor bepaalde landen, zoals Afghanistan, Pakistan, Irak, Egypte, Marokko, Algerije, China en India.¹⁹⁰ Als voorbeeld wordt gegeven dat de EU in sommige regio's relaties aanknoopt en investeringen doet die als hefboom kunnen dienen. De SvVenJ schrijft in de brief van 6 maart 2013¹⁹¹ dat naast de nationale strategische landenbenadering zwaarder ingezet gaat worden op het Europese traject. De EU kan immers meer gewicht in de schaal leggen dan Nederland alleen. Op dit gebied zijn stappen vooruit gezet waarbij Nederland een actieve rol heeft gespeeld.¹⁹²

De schaalgrootte kan de EU ook tegenwerken, omdat de EU instellingen eerst intern moeten afstemmen met 28 landen om tot een gezamenlijke externe strategie te komen en de lidstaten uiteenlopende belangen kunnen hebben in het betreffende land. Het resultaat van de onderhandelingen van de Europese Commissie met een land van herkomst is een compromis van de speerpunten van meerdere lidstaten. Bovendien betekent een over-

189 N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff publishers, 2009, p. 113-114.

190 Interviews VenJ, BZ, LOGO.

191 Brief van de SvVenJ van 6 maart 2013, *Kamerstukken II*, 2012/13, 29 344, nr. 116.

192 Brief van de SvVenJ van 15 februari 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124.

eenkomst met de EU voor het land van herkomst dat het land dan gehouden is om burgers uit alle 28 lidstaten terug te nemen. Dit kan de onderhandelingen bemoeilijken. De Europese Commissie is voor het onderhandelen over T&O's en MP's gebonden aan het mandaat van de Raad. Het sluiten van een verdrag is vaak een lange procedure.¹⁹³ Soms hebben de lidstaten historische en inniger banden met een land ontwikkeld die sneller en effectiever ingezet kunnen worden als hefboom.¹⁹⁴ Dat is het spel van de diplomatie, de dialoog en de lange adem in de bilaterale betrekkingen met landen van herkomst.¹⁹⁵

Wat zijn de mogelijkheden voor koppeling op EU-niveau?

Op EU niveau zijn koppelingen in het kader van de 'meer-voor-meer benadering' op het terrein van migratie (onder andere visumfacilitatie, grensbeheer) en justitie (onder andere politieke en justitiële samenwerking) op het JBZ-terrein eenvoudiger te ontwikkelen, dan op de dossiers handel, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, toegang tot de arbeidsmarkt en buitenlands beleid. Dat wordt hieronder kort toege-licht.

Visumfacilitatie of- liberalisatie

De meeste respondenten en de Europese Commissie zien het inzetten van het middel van visumfacilitatie of -liberalisatie als effectieve hefboom. De lijst met landen die (gedeeltelijk) vrijgesteld worden van de visumplicht in Schengenverband is neergelegd in een bijlage bij de Visumverordening.¹⁹⁶ Sinds het Verdrag van Schengen in 1995 hebben de Schengenlanden nog nauwelijks nationale visa voor kort verblijf. Dat betekent dat in Schengenverband het beleid bepaald wordt om visumfacilitatie of -liberalisatie te koppelen aan afspraken over terugkeer. Probleem daarbij is dat de Schengenlanden vanwege hun uiteenlopende belangen met het betreffende land lastig op één lijn zijn te krijgen.¹⁹⁷ Sommige respondenten geven aan dat het visumbeleid nog maar moeilijk beïnvloed kan worden. Vroeger konden de Schengenlanden nog op eigen gezag maatregelen nemen, zoals het tijdelijk weer invoeren van een visumplicht bij misbruik van de visumprocedure en een hoge instroom van derdelanders.

In de Raad is in maart 2015 een discussie gestart om mogelijk een koppeling te leggen tussen de samenwerking van derde landen op terugkeer en de Visumverordening, die momenteel herzien wordt.¹⁹⁸ De toepassing van visumfacilitatie in de Visumverordening heeft momenteel uitsluitend betrekking op individuele omstandigheden van burgers van derde landen. De mate van samenwerking van het betreffende land op gedwongen terugkeer wordt wellicht een indicator in de herziene visumverordening. Het zou in de toekomst mogelijk worden om afspraken met een land over visumfacilitatie terug te draaien als dat land onvoldoende meewerkt aan gedwongen terugkeer.

Overigens heeft het Verenigd Koninkrijk, dat geen Schengenland is en nog een bila-

193 Het Europees Parlement heeft slechts instemmingsrecht bij het sluiten van een verdrag.

194 Het Verenigd Koninkrijk heeft meer succes met Gemenebest landen zoals o.a. India, Nigeria en Pakistan. Frankrijk o.a. met China en landen in Noord- en West Afrika, zoals Algerije en Marokko. België met landen als China, DR Congo, Marokko en Pakistan. Spanje heeft meer succes door een respectvolle en nauwe samenwerking met landen in Noord- en West Afrika, zoals o.a. Marokko en Senegal, door een sterk netwerk van meer dan 50 International Liaison Officers onder meer in West Afrika.

195 Interview BZ.

196 Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

197 Interview VenJ, België.

198 <http://www.statewatch.org/news/2015/apr/eu-council-return-readmission-discussion-paper-7156-15.pdf>

teraaal visumsysteem heeft, dit aspect niet direct gekoppeld aan medewerking van het betreffende land aan gedwongen terugkeer. Dit hangt af van het totaal van de algehele relatie die het Verenigd Koninkrijk heeft met het betreffende land.¹⁹⁹

Grensbeheer

De EU investeert in projecten ter versterking van het grensbeheer. Volgens de IOM kan dat in de EU beter worden gecoördineerd, omdat er vaak een overlap is met migratie en (vrijwillige) terugkeer. De ene lidstaat kan investeren in de grensautoriteit, een andere lidstaat investeert in een computernetwerk, en een volgende lidstaat geeft cursussen etc.²⁰⁰ In een 'meer-voor-meer' benadering kunnen de bijdragen om de capaciteit van het grensbeheer op te bouwen in tranches worden verleend en afhankelijk gemaakt worden van de medewerking aan gedwongen terugkeer.

Politiële en justitiële samenwerking

De verbinding tussen politieke en justitiële samenwerking en terugkeer is, voor zover de ACVZ heeft kunnen constateren, op EU niveau nog niet gelegd, maar deze is niet ondenkbaar. De samenwerking tussen EU-lidstaten op migratieterrein is thans verder dan de samenwerking op politiek en strafrechtelijk terrein. Dat verschil in integratie van de twee beleidsterreinen kan invloed hebben op het verbinden van dossiers. Maar beide beleidsterreinen sluiten elkaar niet per se uit.²⁰¹

Handel

Het huidige kabinet heeft net als het vorige nadrukkelijk in het regeerakkoord opgenomen dat terugkeer waar mogelijk moet worden gekoppeld aan andere beleidsterreinen, waarbij handel met name wordt genoemd. Dit wordt door Nederland wel ingebracht in onderhandelingen binnen de EU over het sluiten van verdragen van de EU, maar andere lidstaten voelen hier niet veel voor. Handel is een exclusieve EU-competentie. Voor handelsverdragen is dat al decennia het geval, en voor investeringsbeschermingsovereenkomsten is dat sinds het Verdrag van Lissabon ook het geval. De lidstaten in de Raad zijn terughoudend, omdat zij de relevantie van koppeling van migratie met handel niet zien. De Europese Commissie ziet wel het potentieel in 'Mode 4' handelsverdragen²⁰² over hoog opgeleide dienstverleners die tijdelijk naar de EU komen om een bepaalde service te verlenen. In dit geval kan het beleidsterrein handel gekoppeld worden aan afspraken over migratie en terugkeer, omdat het in het verlengde ligt van het migratieterrein. Landen van herkomst willen namelijk transparantie over migratie en visumregels voor het uitvoeren van dienstverleningsopdrachten in de EU.²⁰³

Ontwikkelingssamenwerking

Zowel de landen in het 'best practices' onderzoek als de Europese Commissie zijn van oordeel dat ontwikkelingssamenwerking het doel armoedebestrijding dient en niet gekoppeld mag worden aan het voldoende meewerken aan terugkeer. Deze koppeling vindt binnen de EU dan ook niet plaats. Een voorbeeld is de relatie met Egypte waar de EU € 5 miljard hulp heeft toegezegd voor wederopbouw na de

199 Interview Verenigd Koninkrijk.

200 Bijvoorbeeld Nederland geeft het systeem 'Edison', Duitsland geeft de trainingen ter plaatse, Frankrijk geeft een cursus in Parijs etc. Daar zit vaak een overlap in. Interview IOM.

201 Interview VenJ.

202 Het General Agreement on Trade in Services (GATS) is een overeenkomst tussen WTO-landen, waarin afspraken en verplichtingen omtrent de internationale handel in diensten zijn vastgelegd. Het GATS-akkoord kent vier 'Modes': 1. Grensoverschrijdende handel; 2. Consumptie in het buitenland; 3. Commerciële aanwezigheid; en 4. Aanwezigheid van personen, zoals dienstverleners.

203 Interview BZ, VenJ, DG HOME.

Arabishe lente zonder dat de Europese Commissie koppelingen legde met andere onderwerpen, zoals terugkeer.²⁰⁴

Onderwijs

Voor zover de ACVZ heeft kunnen constateren is er evenmin een directe koppeling tussen het terugkeerbeleid en onderwijs gelegd. In het ontwerp van de herziene studentenrichtlijn is wel een mogelijke koppeling met terugkeer op EU niveau ter sprake gebracht, maar daarvoor was onvoldoende steun bij de lidstaten.²⁰⁵ Nederland zet dit middel niet in omdat het de nationale belangen kan schaden. Op Europees niveau geldt die afweging ook. Bovendien heeft Nederland met het vastleggen van een afspraak over terugkeer in de studentenrichtlijn minder ruimte in het nationale beleid,²⁰⁶ maar krijgt de EU deze competentie en controle. Toen dit bij het herzien van de studierichtlijn ter tafel kwam heeft OCW tegen VenJ gezegd daar niets voor te voelen.²⁰⁷

Buitenlands beleid

De diplomaten van de Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO) zijn verantwoordelijk voor het uitdragen van het externe EU beleid (o.a. migratiedialogen en de GAMM, zie Voorstudie deel B). Volgens een geïnterviewde wetenschapper zou DG HOME meer van zijn medewerkers naar de EDEO delegaties moeten sturen en meer moeten sturen op een integratie tussen de DG's.²⁰⁸

Toegang tot de arbeidsmarkt

Op het terrein van arbeidsmigratie hebben de lidstaten meer speelruimte dan de EU. Vooralsnog zijn de lidstaten bevoegd om de toelating van laag geschoolde arbeidsmigranten tot hun grondgebied te regelen. Op 26 februari 2014 is de seizoensarbeidersrichtlijn aangenomen.²⁰⁹ Deze richtlijn dient uiterlijk op 30 september 2016 te worden omgezet in wetgeving. Conform artikel 7 doet deze richtlijn geen afbreuk aan het recht van een lidstaat om te bepalen hoeveel burgers van derde landen hij met het oog op seizoenarbeid tot zijn grondgebied toelaat. De richtlijn schrijft in artikel 5 en 6 voor dat de lidstaat zich ervan dient te vergewissen dat de onderdaan van het derde land geen risico op illegale immigratie vormt, en dat hij of zij voornemens is het grondgebied van de lidstaten uiterlijk op de datum van verstrijken van de vergunning te verlaten.

Voor hooggeschoolde arbeid heeft de EU een aantal richtlijnen vastgesteld, zoals de richtlijn voor de toelating van wetenschappelijk onderzoekers (2005/71/EG) die

204 Interview VenJ.

205 Dit betreft het ontwerp van de herziene studierichtlijn. In het ontwerp is de aanwezigheid van voldoende middelen om de kosten voor terugkeer te dekken en de verwijzing naar de Terugkeerrichtlijn geschrapt, zie <http://www.state-watch.org/news/2015/jan/eu-council-researchers-16343-14.pdf>.

206 De toelating van studenten in Nederland valt onder een generiek toelatingsbeleid, net als op Europees niveau. Het terugkeerbeleid is thans niet op nationaal of Europees niveau aan de studiemigratie gekoppeld. Een mogelijkheid is het koppelen van de verstrekking van studiebeurzen aan studenten uit bepaalde landen. In Nederland bepaalt niet het ministerie van OCW, maar de universiteiten en hogescholen uit welke landen van herkomst studenten worden aangehouden en of zij (internationale) studiebeurzen verstrekken.

207 Interview OCW.

208 Interview wetenschapper. DG HOME werkt volgens de wetenschapper prima samen met DG ENLARG richting de Raad met betrekking tot de toetredingsonderhandelingen van Turkije met de EU. Het trainen van TRADE experts op het gebied van visa kan ook relevant zijn.

209 Richtlijn 2014/36/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider. Naast deze richtlijn is er ook richtlijn 2011/98/EU die een aanvraagprocedure regelt voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen die rechtmatig in de EU verblijven en richtlijn 2014/66/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

momenteel herzien wordt,²¹⁰ en de Blue Card richtlijn (2009/50/EG). Vanaf 19 juni 2011 kan de EU Blue Card verblijfsvergunning worden aangevraagd. De EU Blue Card is bedoeld voor hoogopgeleide migranten van buiten de EU. De Europese Commissie is voornemens de richtlijn te herzien en de regeling uit te breiden.²¹¹ De EU Blue Card bestaat naast de Nederlandse verblijfsvergunning als kennismigrant. Om in aanmerking te komen voor de EU Blue Card moet aan meer voorwaarden worden voldaan dan voor de verblijfsvergunning als kennismigrant (bijvoorbeeld een hogere salarisdrempel). Voor het overige is toegang tot de arbeidsmarkt een nationale bevoegdheid van de lidstaten.

De hiervoor vermelde onderwerpen betreffen (met de lidstaten gedeelde) EU-competenties en de bevoegdheden van de Europese Commissie verschillen per dossier. De afstemming in de EU is een complex proces. In de Raad is het lastig om de lidstaten op één lijn te krijgen. De realiteit is ook dat, net als in Nederland, in de EU vaak de belangen op andere dossiers simpelweg zwaarder wegen. Volgens sommige respondenten zou de politieke retoriek over terugkeer beter wat kunnen worden teruggeschroefd en zou meer ingezet moeten worden op stille diplomatie met de landen van herkomst. Een probleem is ook dat het initiatief voor het leggen van koppelingen op verschillende terreinen (zie kader) uit de lidstaten (waaronder Nederland) komt, die wel de ondersteuning willen van de Europese Commissie, maar niet willen dat de Europese Commissie de competentie op dit terrein krijgt.²¹² Bovendien worden er geen extra middelen vanuit Nederland toegezegd.²¹³ Tevens is er, net als tussen de ministeries in Nederland, nog onvoldoende horizontale afstemming binnen de Europese Commissie om dossiers te koppelen.²¹⁴ Programma's van de EU en de verkokerde handelswijze van de Europese instellingen kunnen de effecten van het Nederlandse strategische landenbeleid ondermijnen. Er zijn in het onderzoek meerdere voorbeelden gegeven van miljoenenprojecten van de EU op het terrein van migratie en ontwikkeling voor landen die stelselmatig weigeren hun eigen burgers terug te nemen.²¹⁵

210 De richtlijn voor toelating van wetenschappelijk onderzoekers wordt herzien tezamen met de studierichtlijn. Zie: <http://www.statewatch.org/news/2015/jan/eu-council-researchers-16343-14.pdf>.

211 Zie http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4544_en.htm.

212 Zie M. Panizzon, 'Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?', *Refugee Survey Quarterly*, 2012, afl. 4.

213 Interview VenJ, BZ, Europese Commissie.

214 Interviews VenJ, BZ, wetenschapper, België.

In de conclusies van de Europese Raad op 26 en 27 juni 2014 is benadrukt dat het migratiebeleid veel meer een geïntegreerd deel moet worden van het externe beleid en ontwikkelingsbeleid van de Unie door het “meer voor meer”-beginsel te hanteren en voort te bouwen op de totaalaanpak van migratie en mobiliteit.²¹⁶ De Raad heeft richtsnoeren vastgesteld voor het post-Stockholm programma, onder meer met focus op het tot stand brengen van een doeltreffend gemeenschappelijk terugkeerbeleid en het doen naleven van terug- en overnameverplichtingen in overeenkomsten met derde landen. Er zijn aanwijzingen dat de op 1 november 2014 geïnstalleerde Europese Commissie onder leiding van voorzitter Juncker de samenwerking met landen van herkomst op het gebied van migratie en terugkeer hoger op de agenda gaat zetten.²¹⁷ Op 20 april 2015 lanceerde een speciaal ingelaste gezamenlijke BZ en JBZ-Raad een 10 punten plan om de crisis op de Middellandse zee aan te pakken.²¹⁸ Als onderdeel van het plan zal er een nieuw programma voor snelle terugkeer van irreguliere migranten worden ontwikkeld, met respect voor het recht op asiel, gecoördineerd door Frontex vanuit de zuidelijke lidstaten. Ook staat in het plan het eerder aangekondigde project voor EU Return Liaison Officers (EURLO) dat naar verwachting eind 2015 van start gaat (zie paragraaf 3.2.2.). Met een blik op de toekomst vormt het slimme grenzenpakket (naast cybersecurity en de strijd tegen terrorisme) één van de prioriteiten van Nederland voor het voorzitterschap

- 215 Het migratiefonds in de EU bedraagt in totaal € 1.8 miljard voor de periode 2014-2020. Dit fonds wordt beheerd door DG HOME en kan niet ingezet worden voor migratiedoelen in het externe beleid.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20150325_01_en.htm
 Voor een overzicht van de financiering per lidstaat in de periode 2007-2013, zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.htm
 DEVCO heeft voor de periode 2014-2020 een totaal budget van € 82 miljard. Dit budget valt uiteen in € 30,5 miljard in het EDF fonds, met name gericht op de ACS-landen, en € 51,5 miljard voor financiële instrumenten in de externe betrekkingen van de EU, inclusief ontwikkelingshulp. <http://ec.europa.eu/europeaid>.
 Hieronder volgt een aantal voorbeelden.
 In Algerije financiert DEVCO een project (2010-2013) voor de versterking van de juridische en procedurele capaciteitsopbouw voor asielmigratie van € 1.9 miljoen (DCI-MIGR/2010/259-700). In Algerije, Egypte, Marokko, Mauritanië en Tunesië financiert DEVCO een project (2011-2014) voor capaciteitsversterking in Noord-Afrika voor het beheersen van migratiestromen van € 1.5 miljoen (DCI-MIGR/2011/229-042). In China financiert DEVCO een project (2010-2013) voor de capaciteitsopbouw van het migratie management (fase 2) van € 1.6 miljoen (DCI-MIGR/2010/229-653). In Ethiopië en Kenia financiert DEVCO een project (2009-2011) voor capaciteitsopbouw voor de migratiediensten in de Hoorn van Afrika, met focus op Ethiopië (DCI-MIGR/2008/151-975). In India, Bangladesh en Nepal financiert DEVCO een project (2009-2012) voor management in de bestrijding van mensenhandel in en vanuit Zuid-Azië van € 1.8 miljoen (DCI-MIGR/2009/153-330). In India, Nepal en Pakistan financiert DEVCO een project (2013-2016) om arbeidsmigratie te promoten van € 2 miljoen (DCI-MIGR/2013/282-607). In Ghana financiert DEVCO een project (2010 - 2013) voor de management en controle van migratie met € 1.8 miljoen (DCI-MIGR/2010/256-096). In Irak financiert de EU in 2010 een grensbewakingsproject van € 7 miljoen.
 Voor deze projecten geldt dat geen verband is gelegd met de problematiek van de gedwongen terugkeer van eigen burgers, vanwege de weerstand tegen conditionaliteit op het terrein van ontwikkelingshulp.
 Ter vergelijking: Nederland heeft in 2013 binnen het budget voor Migratie en Ontwikkeling € 6,7 miljoen gereserveerd voor terugkeer. Zie Bijlage *Kamerstukken II*, 2012/13, 30 573, nr. 119.
- 216 Zie conclusies Raad, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+79+2014+INIT&l=nl#page=2>.
- 217 Tijdens de eerste gezamenlijke vergadering van de ministers van Buitenlandse Zaken en ministers verantwoordelijk voor migratie in Rome op 27 november 2014 hebben Commissaris voor Migratie Avramopoulos en Hoge Vertegenwoordiger Mogherini eensgezind aangegeven dat migratie zich bij uitstek leent voor deze integrale aanpak die op termijn moet leiden tot een “whole of government approach”. Daarbij zullen ook de Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking en de lidstaten nauw worden betrokken. Een eerste concreet voorbeeld is de terugkeerpilot die wordt uitgevoerd met drie herkomstlanden. De mission letters aan de commissarissen zijn te vinden op de website van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/avramopoulos_en.pdf
<http://ec.europa.eu/archives/juncker-commission>
 Tijdens de JBZ-Raad van 12 en 13 maart 2015 wees de EDEO op het grote belang van een geïntegreerde aanpak, inclusief de externe betrekkingen. Deze EU-aanpak moet samen met de herkomst- en transitlanden tot stand komen. Daarbij is onder andere een aantal MP's van belang evenals het Khartoumproces. Ten aanzien van de Westelijke Balkan is de Hoge Vertegenwoordiger actief in contacten tussen bepaalde landen. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 32 317, nr. 278. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 30 maart 2015 met verslag bijeenkomst Gemengd Comité en JBZ-Raad.
- 218 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm. In mei 2015 zal de Europese Commissie een Europese Agenda voor Migratie presenteren met plannen voor een meer systematisch en regionaal geïntegreerde benadering van migratie.

van de Raad in 2016. Nederland heeft aangegeven dat het er aan hecht dat de lopende onderhandelingen over het slimme grenzenpakket verder worden gebracht.²¹⁹ Het slimme grenzenpakket moet de effectiviteit van grenstoezicht verbeteren om de mobiliteit van bonafide reizigers te faciliteren en illegale migratie tegen te gaan. Het onderwerp terugkeer is onder het Nederlands voorzitterschap in 2016 als speerpunt aangemerkt.

3.3.4 Europese samenwerking op operationeel niveau

EURINT²²⁰ is een intergouvernementeel initiatief van Nederland (DT&V), waarin de lidstaten sinds 2013 onderling praktische ervaringen uitwisselen over de samenwerking met landen van herkomst. Het doel van het project is het opzetten van een netwerk waarin nationale diensten met elkaar samenwerken richting landen van herkomst of doorreislanden, om de medewerking aan terugkeer te bevorderen en/of meer gezamenlijke terugkeeracties uit te voeren. Meer dan twintig Europese landen hebben zich aangesloten bij EURINT.²²¹ De operationele samenwerking in EURINT wordt zeer gewaardeerd door betrokken respondenten uit Nederland én de landen in het onderzoek naar 'best practices'. De respondenten geven aan dat het probleem van terugkeer niet alleen met regelgeving en beleid op te lossen is en dat winst is te boeken door het uitwisselen van ervaring met andere lidstaten en het wederzijds gebruik maken van de goede contacten en relaties die de lidstaten hebben met derde landen.²²² Voor de Nederlandse SLM zijn de EURINT werkgroepen Algerije, Afghanistan, Ethiopië, Guinee, India, Iran, Irak, Marokko, Nigeria en Somalië van belang. Het Europees terugkeerinstrument (ERIN, opvolger van ERI)²²³ is een tweejarig project (1 juni 2014 – 1 juni 2016) dat wordt gefinancierd door de EU uit het Europees Terugkeer Fonds. Het is gericht op het verbeteren van zowel zelfstandige als gedwongen terugkeer. Het doel is migranten uit Afghanistan, DR Congo, Guinee, Iran, Irak (Koerdisch Autonome Regio (KAR) in Noord-Irak), Nigeria, Marokko, Pakistan, Russische Federatie, Somaliland en Sri Lanka die zelfstandig of gedwongen terugkeren te ondersteunen bij herintegratie. Nederland werkt samen bij het opzetten van deze herintegratieprogramma's met verschillende Europese landen, zoals, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Finland, Frankrijk en Noorwegen. De 'post-arrival-assistance' in het project ERIN wordt door Nederland met name ingezet om hulp te bieden aan migranten die gedwongen vertrekken, omdat er al uitgebreide projecten bestaan voor de ondersteuning van migranten die zelfstandig terugkeren.

219 De verwachting is dat door betere registratie van vreemdelingen bij in- en uitreis, de opgeslagen informatie ook gebruikt kan worden in het terugkeerproces. Het ontbreken van voldoende documentatie levert regelmatig problemen op bij presentaties bij ambassades. Het 'slimme grenzenpakket' bestaat uit de volgende voorstellen van de Europese Commissie:

- Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 in verband met het gebruik van het inreis-uitreisstelsel (EES) en het programma voor geregistreerde reizigers (RTP)
- Voorstel voor een verordening tot instelling van een programma voor geregistreerde reizigers
- Voorstel voor een verordening tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de bestaande voorstellen voor het 'slimme grenzenpakket' worden vervangen door een gewijzigd voorstel. Deze nieuwe voorstellen zullen rekening houden met de uitkomsten van een technische studie die in de periode maart tot en met september 2014 is verricht. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 33 614, nr. 6, brief van de SvVenJ van 9 maart 2015.

220 European Integrated Return Management.

221 Het project wordt geleid door Nederland (DT&V) en de project partners (co-financiers) zijn: Oostenrijk, België, Duitsland, Estland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Luxemburg, Roemenië, Zweden, Denemarken, Noorwegen, Frontex. De EURINT Associatie Partners zijn Zwitserland, Spanje, Finland, Griekenland, Ierland, Liechtenstein, Polen, Portugal.

222 Interviews VenJ, BZ, landen in het 'best practices onderzoek', DG HOME.

223 European Reintegration Network. Het ERIN project is een gezamenlijk Europees initiatief op het terrein van terugkeer en herintegratie van migranten. http://www.bamf.de/EN/Rueckkehrfoerderung/ProjektERIN/projekt_erin-node.html.

3.3.5 Internationale samenwerking

Internationaal overleg

Er is internationaal overleg over migratie en ontwikkeling in een aantal intergouvernementele fora in Europees en Verenigde Naties (VN)-verband.²²⁴ De regering heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de discussie over de aard van de relatie tussen migratie en ontwikkeling lastig te voeren valt binnen de VN, omdat daar verschillende regionale blokken en invalshoeken en belangen tegenover elkaar staan. Nederland blijft voorstander van een meer informele en niet bindende dialoog en wil het migratiedebat niet inbedden in de VN-structuur.²²⁵

Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration (IGC) best practices
De IGC, die al bestaat sinds 1985, wordt door Nederland ervaren als een goed platform om informatie en best practices met andere landen uit te wisselen.²²⁶

Inzet SLM met gelijkgestemde landen

Nederland probeert wel om naast de Benelux en de EU op te trekken met gelijkgestemde landen om de conditionaliteit op de agenda te krijgen. Voor Nederland zijn de gelijkgestemde landen onder meer Noorwegen, Zwitserland, de Verenigde Staten, Canada en Australië. Met deze landen wordt op een ad-hoc basis op gezette tijden overlegd.²²⁷ Er zijn in toenemende mate multilaterale contacten en initiatieven ontstaan. Respondenten geven aan dat dit toegevoegde waarde heeft, omdat ook niet Europese landen zijn betrokken.²²⁸ Ook samenwerking met deze gelijkgestemde landen door samen op te trekken in onderhandelingen richting een land, omdat de landen voorheen tegen elkaar werden uitgespeeld, wordt als voordeel genoemd. Zo is er intergouvernementele samenwerking in de 'Brusselgroep', waaraan vele Europese landen waaronder Nederland, maar ook de Verenigde Staten en Australië deelnemen om met Irak in gesprek te blijven. Hetzelfde geldt voor Somalië en Afghanistan. De dialoog met Somalië, waartoe de Nederlandse ambassade in Nairobi het initiatief heeft genomen, wordt gevoerd met Noorwegen, de VS, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. In Somalië is een interdepartementale taakgroep ingesteld met onder meer de Somalische ministers van nationale veiligheid en buitenlandse zaken die tot eenduidige afspraken moet komen met partnerlanden. Nederland werkt in projectmatig verband samen met Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen richting Afghanistan, met als doel afspraken te maken met de Afghaanse overheid over de terugkeer en voogdij van Afghaanse amv's.²²⁹ Het project heeft niet geleid tot enig resultaat en is beëindigd in 2014.

224 De belangrijkste op VN-niveau voor Nederland zijn de 'United Nations High Level Dialogue on Migration and Development' (HLD) en het 'Global Forum on Migration and Development' (GFMD). Zie Voorstudie deel B.

225 *Kamerstukken II* 2012/13, 30 573, nr. 119, Bijlage Voortgangsrapportage Migratie en Ontwikkeling 2012, behorend bij brief van 3 juli 2013 minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, p. 8. <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2013D28912&did=2013D28912>.

226 De Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration (IGC) is een informele intergouvernementele bijeenkomst van een aantal landen (17 in totaal: Australië, Canada, Finland, Duitsland, Ierland, Nieuw-Zeeland, Spanje, Zwitserland, Verenigde Staten van Amerika, België, Denemarken, Griekenland, Nederland, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk), IOM, UNHCR en de Europese Commissie rond diverse asiel- en migratiethema's. Ook het Verenigd Koninkrijk neemt deel in de IGC en geeft aan dat dit platform een toegevoegde waarde heeft, omdat landen zoals de Verenigde Staten en Canada participeren. Interview VenJ.

227 Interview BZ, VenJ.

228 Interview VenJ, BZ, het Verenigd Koninkrijk.

229 EMN, *Beleidsverzicht 2013*, Rijswijk: Europees Migratie Netwerk, 2014, p. 66.

3.3.6 Conclusie

Resultaten van de SLM door Nederlandse inzet van internationale instrumenten

Nederland heeft voor bepaalde landen de schaalgrootte van de EU nodig om tot het gewenste resultaat te komen. De inzet in de Benelux en de EU heeft zichtbaar bijgedragen aan de SLM door het sluiten van T&O's die bindende en gedetailleerde afspraken met de landen van herkomst bevatten. Met het instrument van de T&O's is het tussendoel van de SLM 'partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek' binnen JBZ en DGHOME gehaald. Het eerste einddoel 'zorgdragen voor een politieke afweging op Europees niveau tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen' is binnen JBZ en DGHOME beperkt gehaald. In de Benelux ligt de prioriteitstelling voor het sluiten van T&O's thans goed in lijn met de Nederlandse SLM. De kanttekening bij het instrument is dat de keuze voor het sluiten van een EU-T&O afwijkt van de Nederlandse prioriteitstelling. Op EU-niveau komen 12 landen overeen met de Nederlandse prioriteitstelling.²³⁰ Er is een EU-T&O (met al dan niet een Benelux uitvoeringsprotocol) gesloten met negen van de 32 focuslanden. Dit betreffen Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Oekraïne, Pakistan, Russische Federatie, Servië, Sri Lanka en Turkije. Het tweede einddoel 'verbeteren van de effectiviteit van het terugkeerbeleid door verbetering van de medewerking van herkomstlanden aan de gedwongen terugkeer van eigen burgers' is in grote mate gehaald voor negen landen op de focuslandenlijst, zie hiervoor paragraaf 3.3.1, tabel 1. Dit blijft wel afhankelijk van de implementatie van de bindende afspraken van de T&O door het land van herkomst. Zo is er sprake van gebrekkige implementatie van de EU-T&O's met Sri Lanka en Pakistan, omdat de EU tegenover deze T&O's geen visumfacilitatie of andere hefboom heeft ingezet.

Vooralsnog is geen van de EU-T&O's gesloten met één van de negen ministerraadlanden die voor Nederland prioriteit hebben in de SLM. Met het ministerraadland Marokko zijn de onderhandelingen nog gaande. De EU heeft, ondanks pogingen, geen resultaat behaald met Algerije en China. Met China is wel een dialoog aangegaan (EU-China High Level Dialogue on Migration and Mobility). Het mandaat om te onderhandelen voor deze landen ligt sinds 2002 bij de Europese Commissie. De lidstaten ervaren de lange duur van onderhandelingen door de Commissie voor een T&O met sommige landen als een obstakel. Gedurende de onderhandelingsperiode van de EU mogen de lidstaten niet zelf onderhandelen. De derdelanders-clausule in de T&O is een belangrijk obstakel in de onderhandelingen gebleken, onder andere met Marokko en Algerije.

De instrumenten van de EU MP's en CAMM's kennen een gebalanceerde integrale aanpak van migratie en terugkeer. Nederland neemt deel aan MP's met Armenië, Azerbeidzjan, Georgië en Marokko. Ook neemt Nederland deel aan de belangrijkste migratiedialogen die de EU voert met verschillende regio's. Vooral de praktische samenwerking met de landen van herkomst wordt benadrukt in de GAMM, hetgeen aansluit op de Nederlandse beleidsprioriteit in de SLM. Voor de EU instrumenten MP's, CAMM's en migratiedialogen kan geconcludeerd worden dat het tussendoel en het eerste einddoel zijn gehaald, omdat deze instrumenten over het algemeen in positieve zin bijdragen aan de Nederlandse doelstellingen op het gebied van de SLM. Het tweede einddoel is deels bereikt voor vier focuslanden Armenië, Azerbeidzjan, Georgië en Nigeria (CAMM), omdat de afspraken inspanningsverplichtingen betreffen. Dit hangt af van verdere implementatie van de 'soft law' afspraken.

De betrokken respondenten uit Nederland én de landen in het 'best practices' onderzoek hebben veel waardering voor de operationele samenwerking in EURINT en ERIN. Het

230 In deze evaluatie worden enkel de landen genoemd die relevant zijn voor de SLM. De EU sluit meer T&O's, zie voorstudie deel B.

probleem van terugkeer is niet alleen met regelgeving en beleid op te lossen en winst is te boeken door het uitwisselen van ervaring met andere lidstaten en het gebruik van de goede relaties die de lidstaten hebben met derde landen. Hiermee is het tussendoel ‘partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek’ bereikt voor landen als Algerije, Afghanistan, India, Iran, Irak, Marokko, Nigeria en Pakistan. Het einddoel ‘zorgdragen voor een politieke afweging’ is in dit kader niet relevant, omdat voor de operationele samenwerking in EURINT of ERIN geen politieke afweging op Europees niveau gemaakt hoeft te worden. Het is de vraag in hoeverre operationele samenwerking concreet heeft geleid tot het verwezenlijken van het tweede einddoel van de SLM ‘vergroting van de effectiviteit van het Nederlandse terugkeerbeleid’. De resultaten per land zijn diffuus en zijn lastig herleidbaar tot de operationele samenwerking.²³¹

Nederland zet verder conditionaliteit voor Afghanistan, Irak en Somalië internationaal op de agenda door intergouvernementele samenwerking en het optrekken met gelijk gestemde landen. Nederland is voor de prioriteitstelling afhankelijk van landen die een betere onderhandelingspositie hebben. Irak (met uitzondering van de Koerdisch Autonome Regio) werkt niet mee aan gedwongen terugkeer en Afghanistan (MoU uit 2003) en Somalië accepteren gedwongen terugkeer in beperkte mate. Dit is op zich te verklaren doordat deze landen in burgeroorlog zijn of nog relatief kort in de heropbouwfase verkeren en de capaciteit ontbreekt om grote aantallen ontheemden weder op te nemen. Het valt op dat het Nederland niet lukt om voor Iran²³² en Ethiopië, waar dit niet of in mindere mate voor geldt, door intergouvernementele samenwerking het tussendoel van bewustwording van de terugkeerproblematiek te bereiken.

Effectiviteit SLM in het licht van de samenwerking Nederlands beleid- EU beleid

Na twintig jaar politieke discussie over het terugkeerbeleid in de EU is de interne en externe dimensie van de EU nog steeds niet voldoende met elkaar verbonden. De realiteit is dat in de EU, net als in Nederland, de belangen van andere beleidsterreinen dan terugkeer vaak zwaarder wegen. De conclusie voor mogelijke koppelingen van andere beleids-terreinen aan het terugkeerbeleid op het niveau van de EU is dat enig resultaat is behaald op het JBZ-terrein, voornamelijk door inzet van het instrument van visum en grensbeheer, maar nog niet op het terrein van politieke en justitiële samenwerking. De Europese Commissie ziet het inzetten van het middel van visumfacilitatie of –liberalisatie als effectieve hefboom. Buiten het JBZ-domein zijn geen zichtbare resultaten voor de Nederlandse SLM behaald. Voor zover de ACVZ heeft kunnen constateren zijn er op EU niveau geen directe koppelingen tussen terugkeer en handel, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs en het buitenlandse beleid gelegd, voor zover deze dossiers in het verlengde liggen van migratie en terugkeer.

Het pilotproject (zie paragraaf 3.3.2) is binnen Europa aanvankelijk met enige reserves ontvangen, maar wordt inmiddels door een aantal lidstaten gesteund. Het tussendoel ‘partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek’ is hiermee gehaald. Nederland krijgt in Europees verband voldoende steun om positieve prikkels van de SLM in te zetten. Nederland kan de inzet nog versterken door extra middelen beschikbaar te stellen aan de Europese Commissie. De inzet van negatieve prikkels, bijvoorbeeld de koppeling van beperking van ontwikkelingshulp aan medewerking aan terugkeer, wordt op Europees niveau echter niet ondersteund.

231 Voor de resultaten per land, zie Voorstudie deel C. Voor de lessen uit België, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, zie hoofdstuk 4.

232 Iran is het enige land dat in VN-verband aangeeft niet mee te werken aan gedwongen terugkeer, omdat het van mening is dat haar burgers de vrijheid hebben om in een ander land te verblijven. Dit laat onverlet de soevereiniteit van het gastland te mogen bepalen wie er wel of niet op het grondgebied mogen verblijven.

HOOFDSTUK 4

Lessen uit de strategische benadering van andere Europese landen

Zijn er andere landen die op een vergelijkbare wijze als Nederland een strategische landenbenadering hanteren en zo ja hoe doen zij dit? De beantwoording van deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk.

De ACVZ heeft op basis van oriënterende gesprekken en een literatuuronderzoek vier Europese landen gevraagd om mee te werken aan een onderzoek naar ‘best practices’. In deze landen hebben interviews plaatsgevonden met verantwoordelijke ambtenaren (zie hiervoor hoofdstuk 1). Daarnaast hebben deze landen vaak aanvullende informatie verstrekt in de vorm van beleidsdocumenten. Het betreft België, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. De resultaten van dit onderzoek worden hieronder per land besproken.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat alle landen in het onderzoek naar ‘best practices’ vergelijkbare problemen ondervinden als Nederland. In pogingen om dit op te lossen hanteren alle landen een benadering die overeenkomsten vertoont met de Nederlandse strategische landenbenadering migratie.

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews die de ACVZ heeft gehouden, tenzij anders is vermeld. De enkele keer dat in een voetnoot is vermeld dat het informatie uit een interview betreft, gaat het om alinea’s waarin eveneens is verwezen naar literatuur en mogelijk verwarring over de bron zou kunnen ontstaan.

4.1 België

Organisatie van het terugkeerbeleid

In België is de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), onderdeel van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk voor gedwongen terugkeer. Het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil)²³³ regelt de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen in samenwerking met de IOM en andere organisaties op het gebied van vrijwillige terugkeer zoals Caritas. Daarnaast spelen de gemeentelijke overheden, de lokale en federale politie, de luchtvaartmaatschappijen en Buitenlandse Zaken een rol in het terugkeerproces. In 2011 is de dienst SEFOR (Sensibilisation, Follow-up, Return) opgericht, die onderdeel uitmaakt van DVZ. Deze dienst heeft als taak om mensen die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten via de lokale partners of rechtstreeks aan te sporen hieraan gevolg te geven. Het informeren over het bevel tot vertrek, over het hoe, waarom en de gevolgen wanneer de vreemdeling niet vertrekt is in België een gemeentelijke taak. De gemeenten reiken ook de beslissing over de weigering van het verblijf aan de vreemdeling uit. Gemeenten moeten samen met de vreemdeling een identificatiefiche invullen waarbij een kopie van het paspoort of andere identiteitsdocumenten wordt gemaakt. Deze informatie wordt doorgestuurd naar de DVZ. De vreemde-

233 Fedasil valt sinds oktober 2015 onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, die is toegevoegd aan de minister van Binnenlandse Zaken.

ling moet zich binnen een maand nog twee keer melden bij de gemeente en aangeven wat hij heeft gedaan om zijn vertrek voor te bereiden. Als de vreemdeling zich niet meldt, dan wordt dit doorgegeven aan SEFOR. Vervolgens wordt de vaste woon- of verblijfplaats van de vreemdeling gecontroleerd. Daarna kan beslist worden om vreemdeling aan te houden en in detentie te plaatsen om de gedwongen terugkeer te organiseren.

In 2001 is in België de Taskforce Asiel opgericht, die werd voorgezeten door de Eerste Minister.²³⁴ Deze Taskforce is omgevormd tot de COTER (Coördinatie terugkeer). Hier zitten vertegenwoordigers in van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, vertegenwoordigers van de respectievelijke politieke kabinetten (Buitenlandse Zaken, Justitie, Defensie), de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, de Federale Politie, de Dienst Vreemdelingenzaken, de Federale Overheidsdienst Defensie, het Commissariaat van de Vluchtelingen en Fedasil om over de terugkeerproblematiek te spreken. De COTER heeft zes subwerkgroepen: openbare orde, buitenlandse zaken, gedwongen terugkeer, vrijwillige terugkeer, justitie en transitmigratie. Al naar gelang het onderwerp zitten er verschillende partners aan tafel.

Algemene uitgangspunten van het terugkeerbeleid

In het Belgische terugkeerbeleid (zowel vrijwillig als gedwongen) wordt prioriteit gegeven aan vreemdelingen die geacht worden een potentieel gevaar voor de openbare orde te vormen. DVZ zet er verder op in een maximaal resultaat te behalen met de beperkte middelen die er zijn. In België zijn slechts 20 personen inzetbaar voor het LP-proces. DVZ heeft de keuze gemaakt om de beschikbare capaciteit vooral te richten op kansrijke zaken.

Koppelingen met andere beleidsterreinen

België maakt in de bilaterale betrekkingen met landen van herkomst geen gebruik van koppelingen buiten het migratiedomein. In 2005/2006 is een mogelijke koppeling met ontwikkelingssamenwerking wel aan de orde gekomen, maar toen is geconcludeerd dat het niet gepast is om ontwikkelingssamenwerking officieel te koppelen aan de afgifte van reisdocumenten. De veronderstelling was dat een aantal van de zogeheten preferente landen voor ontwikkelingssamenwerking het heel moeilijk zouden hebben met het principe van conditionaliteit bij ontwikkelingshulp. De minister van ontwikkelingssamenwerking stelde daarnaast zijn autonomie te zeer op prijs om mee te werken aan een koppeling van dossiers. In het regeerakkoord van de nieuwe regering Michel is wel opgenomen dat België haar inspanningen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zal concentreren op enkele geografisch homogene regio's waar de armoede en instabiliteit groot zijn en (die) onder meer een impact hebben op de migratiestromen naar België.²³⁵

DVZ staat positief tegenover een 'meer-voor-meer' principe, maar de federale structuur van België maakt het lastig om dit in de praktijk te brengen. De bevoegdheden voor andere arbeid en buitenlandse handel zijn op regionaal niveau vastgelegd, zodat de federale overheid hier geen zicht meer op heeft. De drie gewesten hebben ook verschillende politieke, strategische en economische belangen.

In België bestaan geen harde koppelingen tussen projecten van Fedasil en medewerking aan gedwongen terugkeer, maar als Fedasil een bepaald project heeft waar DVZ ook een inbreng kan hebben, dan maakt DVZ daar gebruik van. DVZ is bijvoorbeeld partner bij het ERI-project van Fedasil. Er is in dit project een gezamenlijk selectiecomité om te bekijken wat nuttig en mogelijk is met betrekking tot vrijwillige en gedwongen terugkeer. DVZ heeft ook projecten op het gebied van capaciteitsopbouw voor het personeel

234 K. Bergans e.a., 'Het Verwijderingsbeleid', in: M.C. Foblets & D. Vanheule, *Migratie en Migrantenrecht*, Brugge: Die Keure, 2010, p. 9.

235 Regeerakkoord: Een economisch engagement, een sociaal project http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf.

van migratiediensten in derde landen.²³⁶ Samen met het VK en Zwitserland bouwt België bijvoorbeeld grensposten in de DR Congo die worden gefinancierd uit gelden voor ontwikkelingssamenwerking. Verder heeft België ingezet op preventie door voorlichting in onder meer de Balkan en in India en heeft het hiermee successen geboekt.

België heeft een budget voor herintegratie bij gedwongen terugkeer van personen die behoren tot kwetsbare groepen. De mobiele immigratieambtenaar (zie onder relatiebeheer en dialoog) bereidt deze herintegratie voor samen met de behandelend ambtenaar en de autoriteiten in het land van herkomst, en soms met de IOM.

België heeft inmiddels ongeveer 10 lopende MoU's en zet erop in om meer MoU's af te sluiten met landen die voor terugkeer van belang zijn. Een MoU heeft als voordeel dat de procedure voor identificatie hierin beschreven staat en dat daarnaar kan worden verwezen in de bilaterale betrekkingen.

Al in 2001 heeft België gebruik gemaakt van een negatieve prikkel. De Eerste Minister Guy Verhofstadt heeft toen de Belgische ambassade in Moskou de opdracht gegeven om geen visa meer uit te reiken om op die manier Rusland te dwingen tot gesprekken over een bilaterale samenwerking op het gebied van wedertoelating. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een goed werkende overeenkomst.²³⁷ België heeft verder nog wel enkele malen met dit middel gedreigd, soms met succes. Daarnaast heeft België enkele malen besloten rustig de tijd te nemen voor visumaanvragen van landen van herkomst die niet goed meewerken aan terugkeer. Nederland en België hebben in februari 2015 een intentieverklaring getekend waarin ze onder meer te kennen geven visumliberalisatie voor landen van herkomst te koppelen aan afspraken over zelfstandige en gedwongen terugkeer.²³⁸

Relatiebeheer en dialoog

De Eerste Minister heeft in België regelmatig een belangrijke rol gespeeld bij het verkrijgen van een betere bilaterale samenwerking. Guy Verhofstadt heeft bij ontvangst van staatshoofden van onder meer Algerije, India, China en Afghanistan gewezen op de verantwoordelijkheid van herkomstlanden om hun eigen burgers terug te nemen. De opeenvolgende ministers waaronder DVZ valt spelen ook een essentiële rol in het onderhandelen over afspraken. Op buitenlandse missies van de minister van Binnenlandse Zaken Dewael (juli 2003 tot maart 2008) was wedertoelating altijd één van de belangrijkste thema's, onder andere in gesprekken met de DR Congo en Marokko.²³⁹ Het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt regelmatig gevraagd om problemen over terugkeer bespreekbaar te maken, bijvoorbeeld bij handelsmissies, maar er worden hierbij geen voorwaarden gesteld aan de landen waar de missies plaatsvinden. Dit heeft soms resultaat, soms blijft het bij beloftes. Er wordt daarnaast ingezet op een constante dialoog met de ambassades van de landen van herkomst. De ervaring is dat problemen ook persoonsgebonden van aard kunnen zijn. Het wisselen van een ambassadeur kan invloed hebben op de relatie. Het ambassadepersoneel kan onder druk staan van de leden van de eigen diaspora om niet of zo traag mogelijk mee te werken.

Er is een nauwe samenwerking met de Dienst Protocol van Buitenlandse zaken, die zich inspant voor het terugkeerbeleid, omdat de ervaring is dat deze Dienst erg belangrijk is voor de landen van herkomst. In een protocol wordt een aanzet gegeven tot samenwerking met de ambassade, waarbij eveneens de afgifte van verblijfsvergunningen en visa voor familieleden, de afgifte van nummerplaten en belastingzaken worden betrokken.

236 K. Bergans e.a., 'Het Verwijderingsbeleid', in: M.C. Foblets & D. Vanheule, *Migratie en Migrantenrecht*, Brugge: Die Keure, 2010, p. 107.

237 K. Bergans e.a., 'Het Verwijderingsbeleid', in: M.C. Foblets & D. Vanheule, *Migratie en Migrantenrecht*, Brugge: Die Keure, 2010, p. 108.

238 <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj/nieuws/2015/02/24/nederland-en-belgie-tekenen-intentieverklaring-tot-migratiesamenwerking.html>.

239 K. Bergans e.a., 'Het Verwijderingsbeleid', in: M.C. Foblets & D. Vanheule, *Migratie en Migrantenrecht*, Brugge: Die Keure, 2010, p. 108.

België heeft daarnaast een immigratieambassadeur (met een eigen dienst) die zich richt op de internationale High Level zaken zoals het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). Tevens zijn er mobiele immigratieambtenaren die voor een korte periode worden uitgezonden naar plaatsen waar dat nodig is. In het verleden waren er drie vaste ambtenaren, maar België heeft geconcludeerd dat dat niet goed werkte. Alleen in Kinshasa zit nu nog een vaste immigratieambtenaar, die drie maanden Kinshasa afwisselt met drie maanden in België. De anderen zijn mobiel inzetbaar. De mobiele immigratieambtenaren fungeren als *troubleshooter* en leggen en onderhouden contacten met de lokale autoriteiten. Daarnaast gaan ze mee op speciale terugkeervluchten. Omdat de immigratieambtenaren slechts voor korte tijd worden uitgezonden en een andere taakomschrijving hebben dan de Nederlandse ILO's heeft België nog geen problemen ondervonden met de plaatsing, zoals bij de Nederlandse ILO's, die alleen voor lange tijd worden uitgezonden, soms wel het geval is. Hun functie zit tussen die van de strategische adviseurs van de DT&V en de Nederlandse ILO's in. Ze geven strategische adviezen en maken landenrapporten, maar houden zich ook bezig met operationele zaken. Vanwege de focus van DVZ op maximaal resultaat bij beperkte middelen besteedt DVZ geen energie aan LP aanvragen bij ambassades waarbij van te voren bekend is dat de aanvraag zinloos zal zijn. De focus ligt dan op het vlottrekken van de relatie op het niveau van de bewindspersoon, of rechtstreeks bij de autoriteiten in het land van herkomst. Wel wordt bij een wisseling van de wacht op de ambassade of het consulaat altijd opnieuw geprobeerd samenwerking op het gebied van terugkeer tot stand te brengen.

Relatiebeheer met China, Marokko, DR Congo, India en Algerije

DVZ en het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben veel energie gestoken in het relatiebeheer met de Chinese autoriteiten en dat heeft zijn vruchten afgeworpen. Het Chinese Ministerie van Openbare Veiligheid heeft identificatiemissies in België die een aanvaardbaar resultaat opleveren. Ook met Marokko heeft België resultaten geboekt doordat de onderlinge relaties goed zijn en er praktische werkafspraken zijn gemaakt met de drie consuls-generaal. Die afspraken worden voor het overgrote deel nageleefd. België heeft hierin water bij de wijn gedaan en vraagt nog slechts voor bepaalde categorieën van ongedocumenteerde vreemdelingen om presentatie bij het consulaat. In ruil daarvoor wordt sneller een LP afgegeven als er kopieën van documenten beschikbaar zijn. België onderhoudt goede contacten met de immigratiedienst in de DR Congo. Verder zijn de burgers van de DR Congo nog erg verbonden met de Belgische samenleving, hetgeen een positieve impuls geeft aan de samenwerking.

België ervaart in het geval van India dezelfde problemen met de bureaucratie als Nederland. Er wordt vooral geïnvesteerd in terugkeer van Indiërs die kopieën van documenten hebben. Ongedocumenteerden worden nauwelijks gepresenteerd vanwege de zeer geringe kans op succes. Ook in het geval van Algerije zet België primair in op vreemdelingen met papieren en boekt hierin wel succes.

T&O's

België heeft positieve ervaringen met T&O's, maar weet dat niet iedere lidstaat altijd dezelfde positieve ervaringen heeft. België heeft betere ervaringen met de uitvoering van de T&O met Pakistan dan Nederland. Dit is naar het oordeel van DVZ te danken aan de bilaterale contacten. DVZ heeft hier veel tijd in gestoken en heeft daarvoor ook Pakistan bezocht. Er is naast de T&O een praktische samenwerking ontwikkeld. In sommige landen is dit een vereiste voor het slagen van de T&O.

Voor wat betreft de T&O's met Oekraïne, Georgië, Moldavië en de Balkanlanden heeft België dezelfde goede ervaringen als Nederland. België onderhoudt een goede relatie met de Balkanlanden. Er komen vaak delegaties op bezoek, er gaan regelmatig mensen naar de Balkanlanden toe om informatie te geven, soms de staatssecretaris zelf.

Voor kleine lidstaten als Nederland en België is naar het oordeel van DVZ vanwege de

beperkte capaciteit van groot belang dat de EU-T&O's afsluit. België vindt de onderhandelingen soms wel lang duren en ervaart problemen bij de landen waarvoor de Europese Commissie mandaat heeft gekregen om onderhandelingen over een T&O te voeren, maar niets heeft bereikt, bijvoorbeeld zoals bij Algerije. België ervaart het als een belemmering dat het dan niet mogelijk is om bilateraal of in het kader van de Benelux een T&O af te sluiten. Het zou naar het oordeel van de DVZ beter zijn als de Europese Commissie het mandaat terug geeft als zij niets bereikt. België is er daarnaast voorstander van om de derdelandersclausule in T&O's te laten vervallen indien daar niet over kan worden onderhandeld en verder te kijken wat er wel mogelijk is. België vindt verder dat er binnen de Europese Commissie te weinig horizontaal overleg plaatsvindt, bijvoorbeeld tussen DEVCO en DGHOME. Acties van DEVCO kunnen invloed hebben op (onderhandelingen over) het migratiebeleid van DGHOME.

GAMM

België staat positief tegenover het instrument van MP's en neemt deel aan de MP's met Georgië, Armenië, Tunesië en Marokko.²⁴⁰ België voert hierin een selectief beleid en wil zichtbaar zijn in het partnerland als besloten wordt te participeren.

Daarnaast is DVZ positief over het pilotproject met Nigeria, Pakistan en Bangladesh en is België bereid hieraan deel te nemen. In welke mate zal afhangen van de beschikbare capaciteit. Het is naar het oordeel van DVZ zinvol om naast de operationele insteek van EURINT ook een strategische insteek te hebben.

De ACVZ trekt de volgende lessen voor Nederland uit de Belgische aanpak:

- Trek niet te lang aan een dood paard. Indien de samenwerking op operationeel niveau geen kans van slagen heeft, heeft het geen zin om LP's te blijven aanvragen. Het is zinvoller om te proberen de samenwerking op een ander niveau vlot te trekken.
- Indien voor een negatieve prikkel wordt gekozen, kies dan voor een prikkel die verband houdt met migratie en die de direct betrokkenen daadwerkelijk raakt.
- Win verdere informatie in bij de Belgische autoriteiten over de rol van de mobiele migratieambtenaren in het algemeen en hun taken op het gebied van het begeleiden van herintegratie na gedwongen terugkeer in het bijzonder. Ook de inzet van een protocol chef kan nader worden onderzocht. Mogelijk kan dit iets toevoegen aan de Nederlandse SLM.
- Een actieve rol van betrokken bewindspersonen tot het hoogste niveau bij het uitdragen van de boodschap dat landen van herkomst worden geacht om mee te werken aan gedwongen terugkeer kan voor resultaten zorgen.
- Wees bereid water bij de wijn te doen in onderhandelingen met landen van herkomst. Dit kan in voorkomende gevallen tot een beter resultaat leiden dan het onder alle omstandigheden vasthouden aan de eigen doelstellingen.

4.2 Frankrijk

Organisatie van het terugkeerbeleid

De ongeveer 100 prefecturen van Frankrijk zijn verantwoordelijk voor de terug- en overname van vreemdelingen.²⁴¹ De prefectuur geeft verblijfsvergunningen af, neemt terugkeerbesluiten en reikt ze uit. De grenspolitie voert de verwijdering uit.

²⁴⁰ Federaal Migratiecentrum, Jaarverslag migratie 2013, *Federaal Migratiecentrum 2014*, p. 182.

²⁴¹ De prefectuur is de vertegenwoordiging van de centrale regering in een departement.

In 2013 is het Directoraat-Generaal voor vreemdelingen (Direction Générale des Etrangers en France) gevormd. Dit DG valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en komt voort uit het Secretariaat-Generaal voor Immigratie en Integratie bij datzelfde ministerie. Dit SG was op zijn beurt de opvolger van het voormalige ministerie van Immigratie, dat van 2007 tot 2010 bestond en was geformeerd met als doel een coherente benadering van het migratiebeleid te introduceren. Ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie voor Sociale Zaken werden in 2007 voor dat doel naar het nieuwe ministerie overgeplaatst.

Het DG voor vreemdelingen is onderverdeeld in verschillende directies, waarvan de Directie Immigratie (Direction de l'Immigration) er één is. De Subdirectie voor de strijd tegen irreguliere migratie (Sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière) is hier onderdeel van. Bij deze subdirectie werken ongeveer 50 personen. Zij werken nauw samen met de grenspolitie en de prefecturen van Frankrijk. Daarnaast onderhoudt deze subdirectie nauwe contacten met EU-partners en is zij verantwoordelijk voor de onderhandelingen over en implementatie van EU-wet en -regelgeving, waaronder T&O's. De subdirectie onderhoudt eveneens banden met de buitenlandse consulaten in Frankrijk. Het subdirectoraat heeft als doelstelling om een brug te slaan tussen uitvoeringsdiensten en de politiek.

Hoewel normaal gesproken de prefecturen het LP proces uitvoeren, zijn de LP-aanvragen voor een aantal landen gecentraliseerd bij de Subdirectie voor de strijd tegen irreguliere migratie. Het betreft Rusland, Azerbeidzjan, Ivoorkust, Servië, Kosovo, Bangladesh, Haïti en Hong Kong. Centralisatie vindt plaats als er problemen zijn of op verzoek van het land zelf. Daarnaast zijn de LP procedures van 21 andere landen overgedragen aan de grenspolitie. De reden voor deze taakverdeling is dat deze landen van oorsprong maar één consulaat in Frankrijk hebben, wat het proces voor prefecturen die ver gelegen zijn van Parijs erg zou compliceren.

Algemene uitgangspunten van het terugkeerbeleid

De basisprincipes van het Franse terugkeerbeleid zijn die van de terugkeerrichtlijn.

Koppelingen met andere beleidsterreinen

In het verleden heeft Frankrijk ontwikkelingssamenwerking ingezet als hefboom voor samenwerking op het gebied van terugkeer, door beide aspecten in projecten te combineren. Deze overeenkomsten over 'gezamenlijk management van migratiestromen en mede-ontwikkeling' werden in 2006 ontwikkeld door de nieuwe minister van Immigratie, als een follow-up van de totstandkoming van de GAM. De overeenkomsten bieden een breder kader voor uitwisseling met de deelnemende landen dan alleen een consulaire relatie voor de afgifte van LP's. De overeenkomsten omvatten alle verschillende aspecten van het personenverkeer. Een lijst met beroepen per regio die worden opengesteld voor legale migratie maakt onderdeel uit van de overeenkomst. Voor deze beroepen hoeft geen test op prioriteit-genietend aanbod uit de EU te worden uitgevoerd.²⁴² Daarnaast bevatten de overeenkomsten minimum quota voor bepaalde categorieën arbeidsmigranten, mogelijkheden voor verblijfsvergunningen om werkervaring op te doen in Frankrijk na het behalen van een master-titel in Frankrijk, en zijn er meer mogelijkheden voor circulaire migratie, verlening van multiple-entry visa en verlenging van visa voor burgers van de landen waarmee de overeenkomst is afgesloten.²⁴³ Het succes van deze overeenkomsten op het gebied van terugkeer hangt erg af van het betrokken land. Het is volgens de

242 M. Panizzon, 'Franco-African pacts on Migration', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance, the promise of partnership?*, New York: Routledge, 2011, p. 213.

243 Idem p. 217.

subdirectie voor de strijd tegen irreguliere migratie geen recept voor gegarandeerd succes.

Mali weigerde de overeenkomst te tekenen omdat het botste met Frankrijk over de regularisatie van irregulier verblijvende Malinezen in het kader van de overeenkomst. De literatuur over deze casus is tegenstrijdig over het verdere verloop. Eén versie is dat Frankrijk 1.500 regularisaties bood en Mali er 45.000 eiste en dat Frankrijk na de weigering van Mali niet sneed in het budget voor ontwikkelingssamenwerking om te laten zien dat er bij de overeenkomsten geen sprake is van conditionaliteit.²⁴⁴ De andere versie is dat Mali 1.500 regularisaties eiste en dat Frankrijk als gevolg van het mislukken van de overeenkomst stopte met financiële ondersteuning van Mali in het kader van het solidariteitsfonds.²⁴⁵ Hoe dan ook, de casus laat zien dat voor de Malinese regering de situatie van illegaal verblijvende Malinezen in Frankrijk zwaarder woog dan de ontwikkelingsrelatie.²⁴⁶

Het was de bedoeling dat de overeenkomsten zouden worden afgesloten met 28 landen van de ‘prioriteit-solidariteit zone’, de landen met een aanzienlijke migrantengemeenschap in Frankrijk, voornamelijk gelegen in Noord- en West Afrika.²⁴⁷ Er zijn uiteindelijk zeven overeenkomsten gesloten tussen 2006 en 2009 (met Benin, Burkina Faso, Kaap Verdië, DR Congo, Gabon, Senegal en Tunesië) maar op dit moment wordt er niet onderhandeld over nieuwe overeenkomsten.²⁴⁸

Sinds 1 januari 2013 is het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking op het gebied van mobiliteit, migratie en ontwikkeling. Dit ministerie heeft in dit kader richtlijnen opgesteld die als doel hebben de bijdrage van mobiliteit en migratie aan ontwikkeling van de landen van herkomst te versterken. Deze strategie is gebaseerd op de specifieke behoeften van de partnerlanden op dit terrein en ondersteunt hen in het integreren van migratie in de ontwikkelingsstrategie. (Gedwongen) terugkeer maakt geen onderdeel uit van de richtlijnen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.²⁴⁹

Frankrijk heeft onder de vorige regering soms negatieve prikkels gebruikt om betere samenwerking op het gebied van terugkeer af te dwingen. Voor in totaal acht landen zijn belastingvrijstellingen op auto's en benzine voor diplomaten stopgezet. Dit instrument werkte goed, maar moet volgens Frankrijk wel met de nodige voorzichtigheid worden ingezet omdat het de betrekkingen met een land kan schaden. Daarnaast heeft Frankrijk wel eens een bedrag van € 4 miljoen bevroren op een project voor migratiemanagement van € 10 miljoen, omdat het LP proces zo moeizaam verliep. Dat heeft geleid tot een dialoog over het afgifteproces.

Frankrijk heeft overeenkomsten met enkele Afrikaanse landen op het gebied van seizoensarbeid afgesloten, maar die zijn niet expliciet gerelateerd aan terugkeer. Een overeenkomst op het gebied van seizoensarbeid brengt niet altijd met zich mee dat de samenwerking op het gebied van terugkeer soepeler verloopt.

244 Idem p. 213-214.

245 F. Trauner & S. Deimel, 'The impact of EU migration policies on African countries: the case of Mali', *International Migration*, 2013, p. 24-25.

246 Idem, p.25.

247 M. Panizzon, 'Franco-African pacts on Migration', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance, the promise of partnership?*, New York: Routledge, 2011.

248 Informatie uit interview met Direction générale des étrangers en France, Ministère de l'intérieur in Frankrijk.

249 EMN French Contact Point, *EMN Annual Policy Report 2013 on Asylum and Migration*, Paris: European Migration Network, 2014, p. 63-69, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks>.

Relatiebeheer en dialoog

Frankrijk heeft relatief weinig MoU's omdat het de voorkeur geeft aan meer bindende overeenkomsten. Frankrijk heeft over een MoU onderhandeld met Algerije en heeft in 2011 een MoU ondertekend met Vietnam.

Met het oog op volledige medewerking van de landen van herkomst of doorreis, onderhouden de Franse autoriteiten eerst en vooral een voortdurend en regelmatig contact met de consulaire en centrale autoriteiten van deze landen. Wanneer het aantal afgegeven LP's te laag is en de samenwerking onbevredigend is, kan het ministerie van Binnenlandse Zaken een actieplan opzetten om de afgifte van LP's te bevorderen. Dit gebeurt sinds het einde van de eerste helft van 2013 stapsgewijs met zestien landen waaronder Bangladesh. Dit actieplan, in combinatie met ontmoetingen met de betreffende ambassadeurs in Frankrijk, ontwikkelt zich in twee varianten, afhankelijk van de medewerking van het desbetreffende land.

Voor landen met een hoge prioriteit wordt een veeleisende dialoog aangegaan: bijeenroeping van ambassadeurs door geografische directies of de Directie migratie voor gesprekken, waarin moeilijkheden ter sprake worden gebracht, doelen worden gesteld, en een operationele kalender voor follow-ups wordt opgesteld, de consuls-generaal voor technische vergaderingen worden uitgenodigd enzovoorts. Voor landen met een gemiddelde prioriteit is het doel de dialoog op gang te houden om de andere partij tijdens routinegesprekken bewust te maken van de moeilijkheden waarmee men geconfronteerd wordt. De Franse ambassadeurs in het buitenland moeten deze aanpak completeren door contact te leggen met de bevoegde ministeriële autoriteiten van het land in kwestie.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken onderneemt de diplomatieke stappen op het gebied van conditionaliteit, omdat diplomatie tenslotte de kerntaak van het ministerie is. De Franse ambassadeurs zijn in staat een volledige visie van het beleid van Frankrijk met betrekking tot de landen van herkomst te hebben, met inbegrip van het beleid inzake illegale immigratie en de afgifte van LP's. De ambassadeurs kunnen aldus alle onderwerpen ter sprake brengen.

De reizen van de ministers, de minister-president en de president in de belangrijkste landen van herkomst zijn ook een gelegenheid om de onderwerpen die betrekking hebben op het geheel van het diplomatieke beleid van Frankrijk, waaronder kwesties met betrekking tot terugkeer, ter sprake te brengen. In geval van meningsverschillen over de prioriteitsstelling, wendt de minister van Buitenlandse Zaken zich tot de minister-president voor arbitrage.

De actieplannen worden ingezet voor onder meer Algerije, Marokko, Bangladesh, Ivoorkust, Mali, Egypte, Tunesië en Pakistan. Bij sommige van de laatstgenoemde landen kunnen historische banden en zaken die gelinkt zijn aan soevereiniteit het gebrek aan medewerking verklaren.

Frankrijk heeft een netwerk van 22 ILO's die een belangrijke rol spelen in de procedure van terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen. Het is hun taak een zekere harmonie in het terugkeerbeleid te bewerkstelligen. Ze voorzien het DG Internationale samenwerking en het DG voor Vreemdelingen van relevante informatie. Indien nodig werken ze ook samen met de uitvoerders van de terugkeerprocedure en vergemakkelijken ze de voortgang van het dossier in het land van herkomst op het gebied van identificatie, contact enzovoorts.

Terugkeer naar Afghanistan, Irak, Somalië, China en Algerije

Frankrijk zet vanwege de algemene situatie niet uit naar Afghanistan, Irak en Somalië (in geval van Somalië met uitzondering van piraten). Ten aanzien van Algerije heeft Frankrijk de resultaten verbeterd door de relatie met de consuls te verbeteren. Ook al zijn de

diplomatieke contacten met de Chinese diplomaten in Parijs goed, toch ervaart Frankrijk nog problemen met betrekking tot terugkeer en wedertoelating. De Fransen ervaren dat het identificatieproces in China erg eenvoudig is.

T&O's

Frankrijk heeft ongeveer veertig bilaterale T&O's afgesloten. In de meeste gevallen is de samenwerking bevredigend, maar ook bij T&O's blijft het een kwestie van goodwill. Frankrijk bespreekt de samenwerking regelmatig met de ambassadeurs van de landen van herkomst. Aan deze besprekingen nemen zowel het ministerie van Binnenlandse Zaken als van Buitenlandse Zaken deel. Landen van herkomst proberen wel eens om opnieuw te onderhandelen over de overeenkomst, maar Frankrijk gaat hier in principe niet op in als de overeenkomst eenmaal gesloten is. Als er een T&O is en er toch geen LP wordt afgegeven, maakt Frankrijk soms gebruik van een EU-staat voor de uitzetting. Dit is een unilaterale beslissing. Het gebruik van een EU-staat kan goed werken als er op operationeel niveau goede afspraken zijn gemaakt met de grenspolitie van het betreffende land. De Franse ambassade in het betreffende land wordt altijd geïnformeerd over de aanstaande uitzetting.

In enkele gevallen heeft Frankrijk T&O's afgesloten zonder derdelander-clausule, bijvoorbeeld in het geval van Kaapverdië. De opname van een dergelijke clausule moet passen in het algemene kader van de onderhandelingen met derde landen en dus van geval tot geval beoordeeld worden.

Naast bilaterale overeenkomsten, maakt Frankrijk ook gebruik van de EU-T&O's. De overeenkomst tussen de EU en Albanië heeft Frankrijk aanzienlijk geholpen in de verbetering van de uitvoering van gedwongen terugkeer.

ERIN, EURINT en pilotproject

Frankrijk is de belangrijkste begunstigde van ERIN. In juni 2013 waren reeds 153 projecten van Frankrijk gefinancierd door ERIN.

Frankrijk maakt onderdeel uit van het EURINT netwerk en neemt deel aan werkgroepen voor de landen Afghanistan, India, Marokko, Algerije en Nigeria. Frankrijk zit de werkgroep voor Algerije voor.²⁵⁰ Door deel te nemen aan EURINT wil Frankrijk profiteren van de expertise en kennis van de andere Europese lidstaten over gedwongen terugkeer naar de doellanden. De bevordering van een gemeenschappelijke Europese benadering voor de contacten met de autoriteiten van derde landen en de oprichting van een netwerk voor uitwisseling zijn de belangrijkste drijfveren van de Franse autoriteiten voor dit project. EURINT-I was volgens de Fransen een succes omdat de lidstaten hun kennis en ervaringen met betrekking tot gedwongen terugkeer hebben kunnen delen, hetgeen ongetwijfeld geleid heeft tot een betere operationele samenwerking. Over het algemeen genomen is de samenwerking van Frankrijk met de doellanden verbeterd.

Het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteunt de pilot met betrekking tot Pakistan, Bangladesh en Nigeria. Pakistan en met name Bangladesh zijn voor Frankrijk van belang. De bredere positie van Frankrijk in diplomatieke betrekkingen wordt echter gedragen door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De ACVZ trekt de volgende lessen voor Nederland uit de Franse aanpak:

- Met het afsluiten van een T&O, eventueel bilateraal en zonder derdelanders-clausule, kunnen goede resultaten worden behaald.

250 EMN French Contact Point, *EMN Annual Policy Report 2013 on Asylum and Migration*, Paris: European Migration Network, 2014, p. 34, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks>.

- Indien voor een negatieve prikkel wordt gekozen, kies dan voor een prikkel die betrokken diplomaten rechtstreeks raakt of die verband houdt met migratie. Zet deze prikkels met de nodige voorzichtigheid in want het kan de relatie schaden.
- Een goede relatie met de vertegenwoordigingen van het land van herkomst kan de sleutel tot succes zijn.
- Een negatieve koppeling met ontwikkelingssamenwerking heeft geen zin indien landen van herkomst meer gewicht toekennen aan de positie van hun diaspora in Europa dan aan ontwikkelingssamenwerking.
- Win verder informatie in bij de Franse autoriteiten over hun ervaringen met projecten die ‘meewerken aan terugkeer’ koppelen aan beperkte toegang tot de arbeidsmarkt en andere aspecten van het personenverkeer. Deze kunnen volgens Frankrijk succesvol zijn, al bieden ze geen garantie voor succes.
- Heroverweeg de inzet op pogingen tot uitzettingen naar landen van herkomst die in een (post-)conflict situatie verkeren en/of die kunnen worden aangemerkt als een ‘failed state’. Dit levert veel capaciteitswinst op.

4.3 Spanje

Organisatie van het terugkeerbeleid

In Spanje zijn door de jaren heen de verantwoordelijkheden voor migratie verschoven tussen verschillende ministeries, zoals in vele landen in Europa. In de jaren negentig viel de verantwoordelijkheid voor de immigratie als geheel onder het ministerie van Binnenlandse Zaken. Een deel van de arbeidsmigratie was een verantwoordelijkheid van het ministerie van Arbeid. In 2004 heeft de regering besloten de verantwoordelijkheid voor de migratie te verplaatsen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zekerheid tezamen. Dat is de situatie die op dit moment nog steeds geldt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de relaties met de landen van herkomst. In het geval van het ministerie van Binnenlandse Zaken betreft dat de verantwoordelijkheid voor politieke onderwerpen die het vreemdelingenrecht raken, zoals de strijd tegen illegale migratie, criminele netwerken en mensenhandel organisaties etc. Andere onderwerpen die migratie raken zoals onderwijs of gezondheid zijn in Spanje gedecentraliseerd en zijn een verantwoordelijkheid voor de autonome regio's.

Algemene uitgangspunten van het terugkeerbeleid

Het Spaanse migratiebeleid is gestoeld op drie principes:

- Beheer van de migratiestromen, rekening houdend met de behoeften van de arbeidsmarkt en de bijdragen van immigranten aan de economische groei en het concurrentievermogen;
- Het bevorderen van de integratie van migranten;
- Het verbeteren van de strijd tegen illegale migratie in een alomvattende aanpak en het bevorderen van de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis.

De prioriteit van Spanje ligt bij de terugkeer van vreemdelingen met een strafblad.

Koppelingen met andere beleidsterreinen

Sinds 2006, toen de crisis met irreguliere migranten op de Canarische eilanden zich voerde, heeft Spanje overeenkomsten en samenwerkingsverbanden gesloten met de landen

in West- en Noord Afrika, ook wel bekend als ‘Plan Africa’.²⁵¹ Het ministerie van Binnenlandse Zaken werkt hierin samen met het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zaken en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De samenwerking met deze landen is vaak niet op financiële ondersteuning gebaseerd, maar op andere afspraken, zoals ondersteuning bij capaciteitsopbouw voor politiediensten en grensbewaking en veel onderlinge uitwisseling tussen de diensten, in combinatie met mogelijkheden voor arbeidsmigratie (zie hiervoor de een navolgende alinea). Deze overeenkomsten hebben op het gebied van terugkeer soms veel opgeleverd: de terugkeer naar Mali steeg van in totaal 5 personen in de periode 2002-2005 naar 2.567 in de periode 2006-2008.²⁵²

Spanje verbindt verschillende zaken om gedwongen terugkeer te kunnen bewerkstelligen en begrijpt dat dit voor de landen van herkomst niet prettig is. Spanje relateert het budget dat voor ontwikkelingssamenwerking bestemd is niet direct aan de strijd tegen illegale migratie, maar er wordt wel een verband gelegd. Er is een ontwikkelingsrelatie met bijvoorbeeld Senegal of Mali en dit biedt meer handvatten in onderhandelingen en creëert een sfeer van samenwerking. Er is echter geen sprake van directe conditionaliteit. De meeste overeenkomsten over ontwikkelingssamenwerking met West-Afrikaanse landen zijn al in 2004, twee jaar voor de crisis op de Canarische Eilanden, tot stand gekomen. Spanje kan er daarom niet van worden beschuldigd dat ze alleen maar ontwikkelings-samenwerking bood in ruil voor samenwerking op het gebied van migratie. Spanje heeft door de economische crisis moeten snijden in het budget voor ontwikkelingssamenwerking, ook voor een land als Mali. Mali had hier begrip voor omdat duidelijk was dat Spanje deed wat het kon.

Spanje biedt seizoenmigratie voor landen in Noord en West-Afrika waarmee afspraken bestaan over het controleren van migratiestromen wanneer de situatie dat toelaat, met name in de landbouw.²⁵³ Dit programma wordt beheerd door het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zekerheid en is niet alleen bedoeld om deze landen ‘iets terug te geven’, maar is ook opgezet omdat er goede arbeidskrachten uit deze landen komen die de tekorten op de Spaanse arbeidsmarkt kunnen opvangen. Hiervoor is een beleid van circulaire migratie ontwikkeld, waarin arbeiders na zes maanden terugkeren naar hun thuisland en het jaar daarna kunnen terugkeren naar Spanje als ze aan alle voorwaarden hebben voldaan. Het Spaanse model is georiënteerd op behoeften van de private sector en wordt vormgegeven door recruiteringsmissies door Spaanse werkgevers (multinationals als Acciona, Carrefour en McDonalds). Voor Senegal werd vóór de economische crisis een quotum van ongeveer 4.000 personen per jaar gehanteerd.²⁵⁴ Door de crisis zijn de aantallen flink teruggeschoefd, maar is het programma wel gehandhaafd, onder meer omdat het wordt ingezet als een instrument in de samenwerking met de landen van herkomst.²⁵⁵ Er was een moment dat Spanje, na een verzoek hiertoe van Mali, niet meer dan 40 banen kon bieden en dit werd volgens Spanje door Mali als een buitengewone inspanning gezien, omdat ze wisten in welke situatie Spanje door de economische crisis verkeerde. In de literatuur wordt echter gemeld dat Spanje ervan is beschuldigd dat ze zich door de crisis niet aan de deal gehouden heeft door minder werkvergunningen te verlenen dan was

251 M. Panizzon, ‘Franco-African pacts on Migration’, in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance, the promise of partnership?*, New York: Routledge, 2011, p. 220.

252 F. Trauner & S. Deimel, ‘The impact of EU migration policies on African countries: the case of Mali’, *International Migration*, 2013, p. 24-25.

253 Genaamd ‘gezamenlijk management van rekrutering in landen van herkomst’.

254 M. Panizzon, ‘Franco-African pacts on Migration’, in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance, the promise of partnership?*, New York: Routledge, 2011, p. 221.

255 EMN: Annual Immigration and Asylum Policy Report, Spain, 2013, *European Migration network*, 2014, p. 23.

afgesproken.²⁵⁶

Daarnaast is er een nationale lijst met beroepen waar een tekort aan is. Deze lijst bevat door de economische crisis echter nog maar twee sectoren namelijk de professionele sport en de koopvaardij.²⁵⁷ Overigens heeft Catalonië een zelfstandige bevoegdheid om eerste verblijfsvergunningen voor arbeid te verlenen aan derdelanders²⁵⁸ en zijn er ook verblijfsvergunningen met een territoriale beperking (bijv. de Canarische Eilanden).²⁵⁹ Mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie en de dialoog hierover heeft Spanje geholpen om meer controle te krijgen over migratiestromen. Het feit dat er mogelijkheden voor arbeidsmigratie zijn helpt de relatie op het gebied van gedwongen terugkeer. Voor landen van herkomst is het erg moeilijk om aan gedwongen terugkeer mee te werken omdat het veel gezichtsverlies met zich meebrengt. Als een regering haar burgers niets heeft te bieden waarmee de samenwerking met Spanje gerechtvaardigd kan worden, wordt dat land in een moeilijke positie gemanoeuvreed.

Sinds 2007 bestaat er een ECOWAS-Spanje fonds voor Migratie en Ontwikkeling met een totaalbedrag van 10 miljoen Euro.²⁶⁰ Het hoofddoel van het fonds is armoedebestrijding door regionale duurzame integratie en institutionele versterking. Het fonds beoogt invloed te hebben op het vrije verkeer van personen, irreguliere migratie, de strijd tegen mensenhandel en de ontwikkeling van de link tussen migratie en ontwikkeling.²⁶¹ Spanje hanteert dus een brede aanpak van omgaan met migratiestromen waarin een verbinding wordt gelegd tussen dat land en Spanje. Spanje richt zich niet op één onderdeel van migratie, maar op alle verschillende elementen, waaronder ontwikkelingssamenwerking, legale migratie en de strijd tegen illegale migratie. Spanje heeft hierbij geen negatieve prikkels ingezet. Het komt wel voor dat Afrikaanse landen toezeggingen doen en deze dan niet nakomen. Om de relatie te onderhouden en te bereiken dat afspraken worden nagekomen kan Spanje dan besluiten haar deel van de afspraak niet na te komen, maar Spanje betwijfelt of dit als een negatieve prikkel moet worden beschouwd.

Relatiebeheer en dialoog

Spanje blijft inzetten op het handhaven van hoge normen voor het grenstoezicht, ondanks de sterke druk, met name op Ceuta en Melilla. Ook met het oog op de grensbeveiliging is er een sterke bilaterale samenwerking ontwikkeld met derde landen zoals Senegal, Mauritanië en Marokko. Er zijn in 2013 MoU's getekend met Mauritanië en Senegal. Deze richten zich op de operationele en humanitaire samenwerking die nodig is om de illegale immigratie naar Europa te beheren. Ook heeft Spanje een MoU ondertekend met Marokko om de basis te leggen voor de operationele en humanitaire samenwerking die nodig is om illegale migratie te voorkomen. In Ceuta en Melilla neemt de Guardia Civil deel aan gezamenlijke patrouilles met de Marokkaanse diensten. De samenwerking ligt gevoelig en leidt ook tot kritiek.²⁶²

De Spaanse regering werkt actief samen met de relevante autoriteiten van derde landen ter voorkoming en bestrijding van illegale immigratie. De samenwerkingsactiviteiten met landen van herkomst voorzien onder meer in opleiding en bijstand vooral in West-Afrika

256 F. Trauner & S. Deimel, 'The impact of EU migration policies on African countries: the case of Mali', International Migration, 2013, p. 24-25.

257 EMN: *Annual Immigration and Asylum Policy Report*, Spain, 2013, European Migration Network, 2014, p. 23. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks>.

258 EMN: *Annual report on migration and asylum policy, Spain*, 2012, European Migration Network, 2013, p. 12. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks>.

259 Idem, p. 17.

260 EMN: *Annual Immigration and Asylum Policy Report*, Spain, 2013, European Migration Network, 2014, p. 57.

261 EMN: *Annual report on migration and asylum policy, Spain*, 2012, European Migration Network, 2013, p. 53.

262 'Hot returns'. When the State acts outside the law, *Legal report*, 27 June 2014, <http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-hot-returns-legal-report.pdf>.

en Latijns-Amerika. De samenwerking moet naar de mening van Spanje ‘echt en eerlijk’ zijn, waarbij de landen van herkomst instrumenten moeten krijgen waar ze wat mee kunnen en iets moeten terugkrijgen voor hun medewerking, zodat het niet alleen een negatieve prikkel is. Spanje hanteert in de samenwerking dezelfde regels als ze met andere Europese landen hanteert om te laten zien dat er op een gelijk niveau onderhandeld wordt en landen niet worden gedwongen om dingen te doen die ze niet willen doen. Hierbij heeft Spanje een realistische, praktische en eerlijke insteek waarin wordt gevraagd naar de behoeften van de landen van herkomst, begeleid door de boodschap dat het geen zin heeft om dingen te vragen waar Spanje nooit aan kan voldoen.

Spanje heeft daarnaast een sterk netwerk van meer dan 50 ILO’s²⁶³ geïnstalleerd in onder meer West-Afrika, omdat de ervaring is dat de fysieke aanwezigheid in deze landen van iemand die de capaciteit heeft om goed te communiceren met de autoriteiten veel helpt. Deze ILO’s zijn gestationeerd op de ambassades, maar vallen functioneel onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en behartigen alle belangen van dit ministerie, dus ook bijvoorbeeld op het gebied van contra-terrorisme.

Door de sterke relatie die Spanje met landen in West en Noord-Afrika onderhoudt, kiezen mensensmokkelaars bij voorkeur andere wegen. Dit laat zien dat het hebben van een vertrouwensband en het onderhouden van een eerlijke relatie van groot belang is. Landen moeten volgens Spanje niet het gevoel krijgen dat ze worden gebruikt.

T&O’s

In de jaren negentig en het begin van de eenentwintigste eeuw heeft Spanje een aantal bilaterale T&O’s met landen van herkomst ondertekend. Deze overeenkomsten bieden een kader om de strijd tegen illegale migratie te bespreken, maar moeten worden geflankeerd door praktische samenwerking. Daarnaast beroept Spanje zich in bilaterale betrekkingen met ACS-landen op artikel 13 van het Verdrag van Cotonou, dat een wettelijke basis biedt voor samenwerking op het gebied van terug- en overname.

Spanje heeft geen belangrijke groepen gedwongen repatrianten uit landen van het Oostelijk Partnerschap van de EU. Spanje vindt de EU-T&O’s nuttige instrumenten, omdat ze een legaal kader bieden en tevens een mechanisme hebben om de overeenkomst te monitoren. De EU heeft gezamenlijk meer macht en kan daardoor meer bereiken. EU-T&O’s en een bilateraal protocol dat achteraf wordt vastgesteld helpt de betrekkingen op het gebied van terugkeer. Zo heeft Spanje op 22 oktober 2013 een protocol met betrekking tot de EU-T&O met Moldavië ondertekend. Spanje geeft aan dat een goede bilaterale samenwerking met de landen van herkomst voldoende is, maar een EU-T&O geeft het kader om een terugkeerprocedure te implementeren. Ten aanzien van de gedwongen terugkeer is er specifiek bilaterale samenwerking met landen in Latijns-Amerika en met name West Afrikaanse landen.

GAMM

In de afgelopen jaren heeft Spanje in Europa, net als verschillende andere lidstaten, de totaalaanpak van migratie van de EU ondersteund. Voor China en met name India, waar Spanje ernstige bureaucratische obstakels ondervindt in het terugkeerproces, kan de EU Spanje mogelijk helpen om betere resultaten te bereiken. Spanje ziet politieke dialoog als een noodzakelijk instrument dat helpt om communicatiekanalen over migratiemanagement open te houden en neemt deel aan het Rabat-proces, de EU-Afrika dialoog en

263 EMN: Annual Immigration and Asylum Policy Report, Spain, 2013, European Migration Network, 2014, p. 61.

Euro-Mediterranean Partnership (Euromed).²⁶⁴ Spanje is partner in het MP met Marokko en Tunesië en doet mee aan de onderhandelingen met Jordanië.²⁶⁵

Spanje blijft zich inzetten om vrijwillige terugkeerprogramma's te ontwikkelen, gesubsidieerd door het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zekerheid en medegefinancierd door het Europees Terugkeerfonds. Productieve vrijwillige terugkeerprogramma's, in verband met het opzetten van een economische of zakelijke activiteiten in het land van herkomst, zijn ook versterkt.²⁶⁶ Vrijwillige terugkeer, in het bijzonder van werkloze staatsburgers van derde landen, wordt aangemoedigd.

Spanje participeert vanaf 2013 ook in het Seahorse Project, samen met nog zes lidstaten en Libië. Het project heeft tot doel de krachten te bundelen door middel van een overeenkomst tussen de landen van de Middellandse Zee om illegale immigratie terug te dringen. De samenwerking heeft zich tot nu toe gericht op het Atlantische Oceaan gebied.

Spanje heeft het idee van een terugkeerpilot in de Raad ondersteund, ook al zijn sommige van de doellanden niet de meest interessante landen van herkomst voor Spanje. Spanje ziet de meer-voor-meer-benadering in de pilot als een realistische aanpak. Voor de onderhandelingen met deze landen op het gebied van verplichte terugkeer moet er iets in ruil aangeboden worden. Niet bekend is of Spanje een bijdrage heeft geleverd.

De ACVZ trekt de volgende lessen voor Nederland uit de Spaanse aanpak:

- Een samenwerkingsverband met landen van herkomst waarin ontwikkelingssamenwerking, afspraken over arbeidsmigratie en terug- en overname worden gecombineerd kan goede resultaten opleveren voor zowel het bestemmingsland als het land van herkomst.
- Hetzelfde geldt voor investeringen in een eerlijke, respectvolle en gelijkwaardige relatie.
- Artikel 13 van het Verdrag van Cotonou kan worden ingezet als basis voor onderhandelingen over de bilaterale betrekkingen.
- Praktische samenwerking en fysieke aanwezigheid zijn belangrijke factoren in het relatiebeheer met Afrikaanse landen.

4.4 Het Verenigd Koninkrijk

Organisatie van het terugkeerbeleid

In het VK is de *Country Returns Operations and Strategy area* (CROS), onderdeel van the Home Office (HO), verantwoordelijk voor het operationele deel van terugkeer, inclusief het onderhouden van relaties met diplomatieke vertegenwoordigingen in Londen.

Het *Migration Directorate van het Foreign and Commonwealth Office* (FCO), in de eerste plaats het *Overseas Network* van FCO, werkt samen met HO in het onderhouden van relaties met de landen van herkomst. Het *Migration Directorate* wordt bemenst door

264 Dit is een partnerschap tussen de EU en 16 landen in het Middellandse Zee-gebied, tegenwoordig 'Union for the Mediterranean' genoemd. Euromed heeft als doel economische integratie en democratische hervormingen tot stand te brengen in de 16 aangesloten landen.

Zie verder: http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm.

265 EMN: *Annual Immigration and Asylum Policy Report, Spain*, 2013, European Migration Network, 2014, p. 56-57.

266 Bijvoorbeeld werden in 2009 met ondersteuning van het EU terugkeerfonds 24 biometrische identificatiesystemen gekocht en 28 kiosken geïnstalleerd in de Spaanse consulaten in Noord-Afrika, waardoor vingerafdrukken en gezicht identificatie kan worden uitgevoerd in overeenstemming met de vereiste privacy in de islamitische cultuur. In 2010 werd vanuit het EU terugkeerfonds een kleinschalig project van vrijwillige terugkeer naar Bolivia ondersteund zodat 14 personen een eigen onderneming konden starten na terugkeer in Bolivia.

ongeveer 18 personen die voornamelijk afkomstig zijn van FCO en HO. Het *Migration Directorate* wordt voornamelijk gefinancierd door HO. De prioriteiten van het directoraat zijn terugkeer, bestrijding van moderne slavernij en het adviseren van de ministers van FCO over het visumbeleid en multilaterale relaties. De nauwe samenwerking tussen HO en FCO op het gebied van migratie bestaat al sinds het begin van de jaren 2000.

Algemene uitgangspunten van het terugkeerbeleid

Het VK heeft een overheidsbrede benadering van terugkeer en er is geen land waar het VK geen vreemdelingen naar laat terugkeren. De aanpak van het terugkeertraject wordt op een case-by-case basis besloten. Vrijwillige terugkeer heeft de voorkeur boven gedwongen terugkeer. Terugkeer van criminelen heeft de hoogste prioriteit. HO werkt hierin samen met de politie en het gevangeniswezen. Verder concentreert het VK zich op landen met een hoge instroom en zet in op wat 'signal removals' worden genoemd, naar landen waarvan in het algemeen wordt gedacht dat uitzetting daarheen erg moeilijk is. 'Signal removals' kunnen het startpunt zijn van een meer structurele samenwerking.

Koppelingen met andere beleidsterreinen

Een formele koppeling tussen samenwerking op het gebied van migratie en ontwikkelingssamenwerking is in het VK niet haalbaar. 0.7% van het Bruto Nationaal Product is bestemd voor ontwikkelingssamenwerking en dit kan niet voorwaardelijk worden gesteld aan afspraken op andere beleidsterreinen. Het VK heeft dankzij samenwerking op het gebied van contraterrorisme aan invloed gewonnen, hetgeen kan helpen in bilaterale relaties op andere terreinen, maar het VK maakt geen gebruik van conditionaliteit in de zin van 'kale sommetjes' of 'directe uitruil'. Migratie wordt gezien als een onderdeel van de bredere relaties en maakt zodoende onderdeel uit van een brede dialoog. De vraag of migratie binnen deze dialoog de prioriteit heeft, wordt uiteindelijk besloten binnen het kader van die bredere relatie.

Het VK neemt niet deel aan de immigratie- en visaonderdelen van het Schengen acquis en is zodoende verantwoordelijk voor het eigen nationale visumbeleid. De visaregimes worden regelmatig geëvalueerd, waarbij immigratie- criminaliteits- en veiligheidsrisico's, als ook groeimogelijkheden en bilaterale relaties in aanmerking worden genomen. Een beoordeling over de samenwerking op het gebied van terugkeer maakt onderdeel uit van de overwegingen met betrekking tot immigratierisico's. Het VK heeft van oudsher geen arbeidsmigratieovereenkomsten met bepaalde landen en heeft ook geen andere mobiliteitsschema's die specifiek gelinkt zijn aan het terugkeervraagstuk. Het VK heeft een fonds voor terugkeer en herintegratie. Dit is een gezamenlijk fonds van de FCO, HO, Department for International Development (DFID) en het ministerie van Justitie, dat wordt beheerd binnen FCO. Dit programma financiert projecten die bijdragen aan de migratiedoelstellingen van de regering en heeft in het financiële jaar 2014/2015 € 13 miljoen te besteden indien noodzakelijk. Het geld kan worden ingezet voor bijvoorbeeld hulp bij herintegratie, capaciteitsprojecten, of informatiecampagnes over legale migratie en over de gevaren en risico's van irreguliere migratie.

Relatiebeheer en dialoog

Het VK heeft in de relaties met de landen van herkomst op het gebied van terugkeer de voorkeur voor een samenwerking in een operationeel kader, aangevuld met het onderhouden van diplomatieke relaties. Ze hanteren een lange termijn benadering in het opbouwen en onderhouden van relaties.

Het operationele kader heeft de volgende mechanismes:

- Informele terugkeerovereenkomsten
- Overeenkomsten over het inzetten van charters

- Documentatiemissies (taskforces genoemd in Nederland)
- Bezoeken aan het VK
- Bijeenkomsten voor leden van de diaspora

De documentatiemissies worden gezien als kosteneffectief voor landen met veel aanvragen. Het VK heeft hier positieve resultaten mee geboekt. Het is wel van belang dat de juiste mensen deelnemen aan de missies. De missies kunnen het probleem van niet-medewerking aan het documentatieproces oplossen en voor een snelle afgifte van documenten zorgen. In de bezoeken aan het VK is met name aandacht voor de integriteit van het asiel- en terugkeerbeleid van het VK en voor de toegang tot effectieve rechtsmiddelen. Het VK heeft hiermee positieve ervaringen. In de bijeenkomsten voor de diaspora is aandacht voor de programma's voor Assisted Voluntary Return (AVR).

In de relaties met derde landen wordt een gezamenlijke overheidsbrede benadering gebruikt, die vooral van belang wordt geacht in het opstarten van een relatie. Het FCO in het algemeen en het Overseas Network in het bijzonder worden hierbij betrokken. Het is gebleken dat inzet van het politieke niveau (hogere diplomaten en ministers) als een onderdeel van een brede relatie cruciaal is in het opheffen van blokkades. Deze inzet draagt bij aan bewustwording bij derde landen van het belang van goede wederzijdse relaties op het gebied van migratie. Tevens dragen de hogere diplomaten en ministers bij aan pogingen om charters mogelijk te maken en interveniëren ze direct in zaken met een hoge prioriteit waarvoor ondersteuning op een hoog diplomatiek niveau nodig is.

Het is de ervaring van het VK dat MoU's goed kunnen werken, maar dat deze geen garantie voor succes zijn. Omdat het geen juridisch bindende instrumenten zijn hangt het resultaat af van goodwill. Het is nuttig om een kader te hebben voor de samenwerking. De MoU's worden over het algemeen ten minste één keer per jaar geëvalueerd, waarbij problemen kunnen worden besproken. In een MoU kunnen paragrafen over hulp bij herintegratie, AVR of bredere afspraken op het gebied van migratie worden opgenomen.

Het VK heeft een 'Return Liaisons network', dat in sommige gevallen belast is met pre-identificatie. Dit betekent dat de liaison van te voren informatie verzamelt in het land van herkomst om de LP-aanvraag te onderbouwen en de afhandeling hiervan te bespoedigen. In geval van de terugkeer van kwetsbare personen zorgt het VK dat er post-arrival assistance beschikbaar is.

T&O's

Het VK vindt de EU-T&O's nuttige instrumenten omdat ze een legaal kader bieden en een terugkeermechanisme in geval bestaande bilaterale afspraken over terugkeer niet voldoen. Het VK heeft besloten haar opt-in niet te gebruiken als het gaat om landen die voor het VK niet interessant zijn, of als de inschatting is dat bestaande bilaterale afspraken over terugkeer voldoen. Sinds 2002 heeft het VK deelgenomen aan 14 T&O's. Het VK heeft besloten niet deel te nemen in de onderhandelingen met Belarus, Kaapverdië, Azerbeidzjan en Armenië. Van de overeenkomsten met kleinere landen werd niet veel gebruik gemaakt, maar terugkeer naar grote herkomstlanden waarmee T&O's zijn afgesloten is in 2011 aanzienlijk toegenomen.²⁶⁷ Nadeel van T&O's is dat de onderhandelingen voor het afsluiten ervan lang kunnen duren.

Het House of Lords heeft uitgesproken voorstander te zijn van deelname van het VK aan

²⁶⁷ House of Lords, European Union Committee, 8th Report of Session 2012-13: *The EU's Global approach to migration and mobility*, 18 December 2012, p. 38.

EU-T&O's en te geloven dat het belangrijke instrumenten kunnen zijn om terugkeer te bevorderen, zeker als bilaterale relaties van het VK met derde landen zouden verslechteren.²⁶⁸

GAMM

De GAM was van oorsprong een initiatief van het VK en wordt nog steeds ondersteund door het VK. Het VK ziet de meerwaarde van een gezamenlijke benadering op het gebied van migratiemanagement tussen de EU en partnerlanden, maar is het niet eens met de insteek dat de GAMM moet draaien om de rechten en emancipatie van migranten en is kritisch over de 'migrant-centered' benadering die de Commissie voorstaat sinds de GAM is omgevormd naar de GAMM.²⁶⁹ Echter, het VK ondersteunt een aantal regionale en bilaterale instrumenten die onder de GAMM ontwikkeld zijn (zoals de Zijderoutedialoog en het Khartoum proces), die in toenemende mate leiden tot concrete samenwerking, inclusief inspanningen om irreguliere migratie en de daaraan verbonden georganiseerde misdaad te bestrijden.

Het VK heeft besloten niet deel te nemen aan het pilotproject met Bangladesh, Pakistan en Nigeria, maar volgt het project wel met interesse.

EURINT, ERIN en IGC

Het VK is erg positief over het EURINT en ERIN netwerk, die beiden hun nut bewezen hebben. Het VK zit één van de werkgroepen van het EURINT netwerk voor. Het VK neemt daarnaast deel aan de IGC, dat als toegevoegde waarde heeft dat hier ook niet-EU landen als het VK en Canada deel van uitmaken.

De ACVZ trekt de volgende lessen voor Nederland uit de aanpak van het VK:

- Langdurige intensieve samenwerking tussen verantwoordelijke ministeries, die in het VK zelfs heeft geresulteerd in een geïntegreerde directie van zowel HO als FCO ambtenaren (het Migration Directorate), werpt zijn vruchten af.
- Eén directie verantwoordelijk stellen voor het onderhouden van de relaties met de landen van herkomst voorkomt rolverwarring, miscommunicatie en onduidelijkheden over de eindverantwoordelijkheid.
- Door de inzet van hoge diplomaten en bewindslieden kunnen blokkades worden opgeheven.
- Voorlichting over verblijfsprocedures, rechtsbescherming en respect voor mensenrechten aan de autoriteiten van de landen van herkomst kan blokkades wegnemen.
- Een overheidsbrede inzet richting derde landen, waar migratie onderdeel van uitmaakt en waar de verschillende overheidsbelangen worden afgewogen kan de aanzet zijn van een 'coherent' of 'geïntegreerd' beleid. Een 'directe uitruil' van twee willekeurige belangen (bijvoorbeeld een luchtvaartverdrag tegen een T&O-clausule) leent zich hier niet voor.
- Pré-identificaties voorafgaand aan een LP aanvraag en documentatiemissies kunnen de doorlooptijd versnellen.

268 Idem p. 38.

269 Idem p. 57.

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoordt de commissie de volgende vragen:

Adviesvragen

- Hoe is de strategische landenbenadering migratie in Nederland de afgelopen jaren vormgegeven en wat zijn daarvan de resultaten?
- In hoeverre kan het instrument van de strategische landenbenadering migratie effectiever worden ingezet?

5.1 Conclusies

De conclusies worden hieronder weergegeven aan de hand van de vier deelvragen, zoals die in hoofdstuk 1 zijn verwoord.

Hoe wordt de strategische landenbenadering migratie in Nederland vormgegeven?

Het idee van een koppeling van het terugkeerbeleid aan andere beleidsterreinen is niet van de laatste tijd. Uit de Kamerstukken blijkt dat hier al sinds 1996 regelmatig over gesproken is. In het begin werd er vooral gesproken over een koppeling met ontwikkelingssamenwerking. De conclusie daarbij was dat de afzonderlijke doelstellingen van het terugkeerbeleid en ontwikkelingssamenwerking wringen, en dat de landen waarop het beleid gericht is slechts ten dele overlappen, waardoor een dergelijke koppeling moeilijk te realiseren zou zijn. In 2004 is het beleid uitgebreid beschreven en verscheen er een aparte notitie over de opname van T&O-clausules in bilaterale verdragen. In de periode 2008-2014 is door bewindslieden regelmatig aan de Kamer bericht dat er in de relatie met landen die voor terugkeer van belang zijn 'conditionaliteit' zal worden ingebouwd en dat hierbij positieve en negatieve prikkels kunnen worden ingezet, indien nodig ook op beleidsterreinen die niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van VenJ en BZ.

Het is meerdere malen voorgekomen dat de bewindspersonen of ambtenaren van andere dan deze ministeries in bilaterale contacten het belang van medewerking aan gedwongen terugkeer ter sprake hebben gebracht. Uit het onderzoek van de ACVZ is verder gebleken dat twee keer is geprobeerd een koppeling buiten het terrein van deze ministeries tot stand te brengen, echter zonder resultaat. Ook is er nog nooit een T&O-clausule opgenomen in bilaterale verdragen. Bij andere ministeries prevaleren de eigen beleidsprioriteiten, en gaan Nederlandse economische belangen vóór het beperkter geachte belang van terugkeer. De opeenvolgende kabinetten zijn echter op papier min of meer dezelfde weg blijven bewandelen, zonder het beleid tussentijds te heroverwegen. Daarnaast heeft de Kamer lange tijd weinig tot geen vragen gesteld over de toepassing van de aangekondigde plannen in de praktijk. Pas in 2013 heeft de SvVenJ de ACVZ verzocht om een advies over de strategische landenbenadering migratie. De Kamer heeft uiteindelijk in 2014 verzocht om een evaluatie.

Het instrument van de koppeling van dossiers om landen van herkomst te bewegen tot de terugname van eigen burgers is tot nu toe zodoende vrijwel uitsluitend ingezet binnen het terrein van de ministeries van VenJ en BZ. Deze ministeries hebben daarnaast van operationeel niveau tot bewindsliedenniveau meer ingezet op het opbouwen en onderhouden van een goede relatie met de herkomstlanden. Binnen de ministeries van VenJ en BZ vindt regelmatig een politieke afweging plaats tussen het belang van terugkeer en andere Nederlandse belangen, welke afweging vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt. De ACVZ concludeert dat de strategische landenbenadering migratie nationaal maar op beperkte wijze wordt vormgegeven. Deze algemene bevinding wordt nader gespecificeerd bij de beantwoording van de derde deelvraag (zie hieronder).

Nederland heeft in het kader van de strategische landenbenadering migratie actief de Europese samenwerking gezocht. Dat wordt hieronder verder besproken.

Wat is de wisselwerking tussen het EU terugkeerbeleid en de Nederlandse strategische landenbenadering?

Nederland heeft sinds het begin van het politieke debat over medewerking van landen van herkomst aan gedwongen terugkeer halverwege de jaren '90 ingezet op Europese samenwerking op dit punt en vervult hierin een actieve rol. In 1997 is de High Level Working Group onder Nederlands voorzitterschap tot stand gekomen, recentere initiatieven zijn EURINT en het pilotproject met Bangladesh, Pakistan en Nigeria. Nederland is daarnaast een actieve deelnemer aan MP's, gemeenschappelijke agenda's en migratiedialogen.

Sinds de eerste aanzet tot het ontwikkelen van een EU terugkeerbeleid in 1995 heeft de EU keer op keer uitgesproken dat zij zich zal inzetten om nieuwe wegen te vinden om externe betrekkingen in te zetten om migratiestromen beter te beheersen. De Raad gaf in 2002 ook toestemming voor het inzetten van punitieve maatregelen, maar daar is het nooit van gekomen vanwege de weerstand bij de EU instellingen tegen negatieve condicionaliteit.

De Nederlandse inzet van het instrument van de strategische landenbenadering migratie en het effect dat hiermee bereikt kan worden hangt mede af van de Europese afspraken die de EU met het herkomstland heeft gemaakt. Enerzijds kunnen deze afspraken het effect soms versterken, vanwege de schaalgrootte van de EU. De EU heeft vaak sterke instrumenten in handen zoals T&O's, T&O-clausules in verdragen, associatieovereenkomsten en MP's (zie voor de resultaten van de Europese instrumenten de beantwoording van de volgende deelvraag). Ook relaties die de EU aanknoopt met derde landen en investeringen in sommige regio's kunnen als hefboom dienen. Minpunten zijn dat voornamelijk geen van de EU-T&O's is gesloten met één van de negen ministerraadlanden die voor Nederland prioriteit hebben in de SLM, de soms lange duur van onderhandelingen door de Commissie voor een T&O, en de derdelanders-clausule, die de onderhandelingen vertraagt.

Het komt ook voor dat het handelen van de EU de Nederlandse inspanningen op het gebied van de strategische landenbenadering migratie verzwakt. Er zijn in het onderzoek meerdere voorbeelden gegeven van miljoenensteun van de EU aan migratieprojecten voor landen die stelselmatig weigeren mee te werken aan terugkeer. Het budget dat Nederland kan inzetten aan prikkels om de medewerking te verbeteren kan hier volkomen bij verbleken en de dialoog die Nederland op gang tracht te houden over het onderwerp verliest aan geloofwaardigheid als de EU zich in de diplomatieke betrekkingen niet uitlaat over deze problematiek.

De ACVZ stelt vast dat het EU beleid de strategische landenbenadering migratie meestal versterkt, maar soms verzwakt.

Wat zijn de resultaten van de strategische landenbenadering, mede in het licht van het EU terugkeerbeleid? In hoeverre kan het beleid als effectief worden aangemerkt?

In hoofdstuk 1 heeft de ACVZ op basis van de brieven aan de Kamer en het onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de SLM een procesmatig tussendoel en einddoel en een einddoel inzake het effect van het beleid geformuleerd. De resultaten van het beleid zijn in het licht van deze doelen besproken. De vraag of het tussendoel en einddoel 1 zijn bereikt wordt aangemerkt als een procesevaluatie, en de vraag of einddoel 2 is bereikt als een effectevaluatie. De commissie heeft hierbij opgemerkt dat het streven naar het bereiken van een procesmatig einddoel niet op zichzelf kan staan en dat het bereiken van een procesmatig einddoel niet kan leiden tot het oordeel dat er sprake is van een effectief beleid. Dit kan uiteindelijk alleen worden afgemeten aan het effect van maatregelen die daadwerkelijk ten uitvoer zijn gebracht.

Tussendoel: Partijen die de effectiviteit van het terugkeerbeleid positief kunnen beïnvloeden zijn zich bewust van de terugkeerproblematiek.

Binnen de ministeries van VenJ en BZ heeft de afgelopen jaren een bewustwordingsproces plaatsgevonden over de plaats van terugkeer in de bilaterale betrekkingen. Er is op alle niveaus meer ingezet op het opbouwen en onderhouden van een goede relatie met herkomstlanden. Men is zich er over het algemeen van bewust dat (niet) handelen op andere terreinen gevolgen kan hebben voor het terugkeerbeleid. De meeste Nederlandse ambassades en consulaten bespreken indien nodig de problemen op het gebied van (gedwongen) terugkeer met de landen van herkomst.

Buiten deze ministeries is dit tussendoel maar beperkt gehaald. Alleen het ministerie van Financiën is zich bewust van de terugkeerproblematiek en het feit dat zij dit in hun bilaterale betrekkingen horen mee te wegen. Bij de overige ministeries is hier niet van gebleken. Zij moeten door VenJ en BZ voortdurend actief worden gewezen op het geformuleerde kabinetsbeleid.

Binnen bepaalde geledingen van de EU (de JBZ-Raad, DGHOME) is men zich zeer bewust van het belang van een effectief terugkeerbeleid in de multilaterale betrekkingen met de landen van herkomst. Het is aannemelijk dat de consequente actieve Nederlandse inzet hieraan mede heeft bijgedragen. Als gevolg hiervan zijn bij de EU een aantal instrumenten ontwikkeld die de multilaterale betrekkingen positief kunnen beïnvloeden. Echter, binnen de Europese Commissie is er net als in Nederland sprake van verkokering en zijn er weinig dwarsverbanden gelegd tussen de verschillende beleidsterreinen. Bij andere onderdelen van de Europese Commissie dan DGHOME staat het belang van terugkeer niet vaak op de agenda.

De ACVZ concludeert dat het tussendoel buiten de ministeries van VenJ, BZ en Financiën niet is bereikt; binnen deze ministeries is het tussendoel wel bereikt. Op Europees niveau is het tussendoel alleen binnen de JBZ-raad en DGHOME bereikt.

Einddoel 1: Er vindt een politieke afweging plaats tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen, waarbij de vraag wordt betrokken of het instrument dat kan worden ingezet daadwerkelijk doeltreffend kan zijn (procesmatig einddoel).

Politieke afweging op nationaal niveau

Aangezien andere ministeries dan VenJ, BZ en Financiën zich niet bewust zijn van het belang van bilaterale betrekkingen voor het welslagen van het terugkeerbeleid, vindt er bij deze ministeries geen zelfstandige politieke afweging plaats tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen. Dit gebeurt alleen indien VenJ en BZ hier om verzoeken. Bij VenJ, BZ en Financiën (bij dit laatste ministerie in overleg met VenJ/BZ) vindt deze afweging wel regelmatig plaats, waarbij het resultaat meestal in het nadeel van terugkeer uitvalt. Ofwel de eigen beleidsterreinen van andere ministeries prevaleren, ofwel de Nederlandse economische belangen gaan voor het beperkter geachte belang van terugkeer. Binnen het migratiedomein van SZW, OCW, VenJ en BZ geldt ook dat de afweging vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt. Daarnaast wordt consequent gekozen voor een algemeen beleid, waardoor het niet mogelijk is om (voorzieningen voor) bijvoorbeeld arbeids-, studie- of kennismigratie in te zetten als hefboom voor het terugkeerbeleid.

Als er al een afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen plaatsvindt, valt die vaak in het nadeel van terugkeer uit. Er kunnen goede redenen aan de gemaakte keuzes in deze belangenafweging ten grondslag liggen, maar de ACVZ constateert een discrepantie tussen het in het politieke debat beleden belang van terugkeer en het belang dat er in de praktijk aan wordt gehecht.

Politieke afweging op Europees niveau

Nederland maakt zich binnen de EU sterk voor een politieke afweging op Europees niveau tussen terugkeer en andere belangen. Deze afweging vindt binnen het JbZ-terrein ook wel plaats, zoals blijkt uit de ontwikkelde instrumenten van T&O's, MP's, gemeenschappelijke agenda's en migratiedialogen. Nederland draagt hier actief aan bij. De realiteit is dat, net als in Nederland, in de EU de belangen op andere dossiers vaak zwaarder wegen. De ACVZ constateert dat er op Europees niveau vooralsnog geen koppelingen met terugkeer zijn gelegd op het terrein van politieke en justitiële samenwerking, ontwikkelingssamenwerking, handel en buitenlands beleid, voor zover deze dossiers in het verlengde liggen van migratie en terugkeer. In de EU bestaat weerstand tegen negatieve conditionaliteit, maar er is wel steun voor de inzet van positieve prikkels.

De inspanningen om andere commissieonderdelen dan DGHOME te betrekken bij het terugkeerbeleid zijn tot nu toe niet effectief gebleken. Het pilotproject is een eerste aanzet tot verbetering van de integrale aanpak van het terugkeerbeleid op Europees niveau.

De ACVZ concludeert dat het eerste einddoel op nationaal niveau binnen de ministeries van VenJ, BZ en Financiën beperkt is bereikt. Buiten deze ministeries is het eerste einddoel maar zeer beperkt bereikt. Op Europees niveau is het doel alleen binnen JbZ en DGHOME beperkt bereikt.

Einddoel 2: De effectiviteit van het terugkeerbeleid is vergroot door verbetering van de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer van de eigen burgers.

De omstandigheid dat de politieke afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt heeft uiteraard consequenties voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Het gevolg hiervan is immers dat instrumenten die mogelijk effect zouden kunnen hebben, niet kunnen worden ingezet.

De inspanningen om andere departementen dan VenJ en BZ te betrekken bij het terugkeerbeleid hebben vooralsnog niet tot concrete resultaten geleid. Dit deel van het beleid is hiermee niet effectief te noemen.

De effectiviteit van het beleid wordt ook binnen de ministeries van VenJ en BZ beperkt doordat de afweging ook hier vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt of doordat er meer waarde wordt gehecht aan het voeren van een algemeen beleid dan aan het vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Instrumenten die onder het migratiebeleid van BZ of VenJ vallen en die wel zijn ingezet hebben soms resultaat opgeleverd. Instrumenten die niet direct gerelateerd zijn aan het migratiebeleid hebben geen resultaat gehad (ontwikkelingssamenwerking in het geval van Ghana) of hebben een succes opgeleverd (politie-samenwerking in het geval van Burundi en Rwanda). Bij een aantal landen is verbetering in de samenwerking opgetreden als resultaat van investeringen in de onderlinge relatie op meerdere niveaus en van het leveren van maatwerk door bijvoorbeeld capaciteitsopbouwprojecten, waarbij ook betrouwbaarheid en onderling respect een rol spelen. Dat instrument heeft zichtbaar resultaat behaald bij Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, Guinee, Nigeria, Rwanda en Somalië/Somaliland.

Enkele landen hebben expliciet uitgesproken dat ze niet zullen meewerken aan gedwongen terugkeer. Bij sommige andere landen blijkt dit overduidelijk uit de uitvoeringspraktijk. Het gaat hier mede om landen waarover de ministerraad heeft besloten dat er andere belangen zijn die Nederland niet in gevaar wil brengen en Nederland geen zwaar drukmiddel kan of wil inzetten. Oplossingen kunnen dan alleen nog gevonden worden door het opschalen van de inzet via de EU, of op momenten waarin wezenlijke veranderingen in de onderlinge relatie plaatsvinden.

De internationale inzet van de strategische landenbenadering migratie en de wisselwerking met het EU terugkeerbeleid heeft in een aantal gevallen resultaat opgeleverd. Nederland heeft voor bepaalde landen de schaalgrootte van de EU nodig om tot het gewenste resultaat te komen. Er is voor de focuslanden Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Oekraïne, de Russische Federatie, Servië en Turkije resultaat bereikt met het sluiten van T&O's. De T&O's met Pakistan en Sri Lanka hebben tot nu toe weinig opgeleverd. De opname van een door sommige lidstaten gewenste derdelanders-clausule is een belemmering in de onderhandelingen. Migratiedialogen en MP's dragen over het algemeen in positieve zin bij aan de Nederlandse doelstellingen op het gebied van de strategische landenbenadering migratie. Ook is er waarschijnlijk winst te halen met operationele samenwerking en door het uitwisselen van ervaringen met andere lidstaten die goede relaties hebben met derde landen. De ACVZ is van oordeel dat resultaat is behaald op het JBZ-terrein (voornamelijk door inzet op visumfacilitatie en projecten voor capaciteitsopbouw en grensbeheer), maar verder zijn er geen zichtbare resultaten voor Nederland behaald.

De ACVZ concludeert dat de Nederlandse inzet van de strategische landenbenadering migratie binnen het domein van VenJ en BZ tot op zekere hoogte effectief genoemd kan worden, maar beperkt wordt doordat de belangenafweging vaak in het nadeel van terugkeer uitvalt. De Nederlandse inzet in Europa op het terrein van JBZ/DGHOME is overwegend effectief.

Zijn er andere landen die op een vergelijkbare wijze als Nederland een strategische landenbenadering hanteren en zo ja hoe doen zij dit? Welke lessen zijn er te trekken uit de strategische landenbenadering van andere landen?

Uit het onderzoek naar ‘best practices’ in België, Frankrijk, Spanje en het VK blijkt dat ook deze landen de ervaring hebben dat er een aantal landen zijn die niet of onvoldoende meewerken aan de gedwongen terugkeer van niet of onvoldoende gedocumenteerde vreemdelingen. In pogingen om dit op te lossen hanteren al deze landen een benadering die overeenkomsten vertoont met de Nederlandse strategische landenbenadering migratie. Deze benaderingen zijn beschreven in hoofdstuk 4. In datzelfde hoofdstuk staat per land opgesomd welke lessen Nederland volgens de ACVZ mogelijk uit hun benadering kan trekken. De belangrijkste overkoepelende lessen op basis van het onderzoek naar ‘best practices’ zijn:

- Een breed samenwerkingsverband met landen van herkomst, waarin een coherente aanpak van migratie en eventueel ontwikkelingssamenwerking wordt vormgegeven, kan goede resultaten opleveren indien er ook voor het land van herkomst interessante aspecten aan de samenwerking zitten, zoals mogelijkheden voor arbeids- of studiemigratie. Een directe uitruil van twee willekeurige, niet aan elkaar gerelateerde belangen leent zich hier niet voor.
- Voor een dergelijke brede benadering is de samenwerking van meerdere ministeries noodzakelijk, maar moet duidelijk zijn wie de doorzettingsmacht heeft en de uiteindelijke knoop kan doorhakken.
- Een goede, respectvolle relatie kan de sleutel zijn tot succes. Hierbij kan het inzetten van hoge diplomaten en bewindspersonen nodig zijn om de samenwerking vlot te trekken. Fysieke aanwezigheid in het land van herkomst draagt bij aan het onderhouden van de relatie. Indien de samenwerking op operationeel niveau geen kans van slagen heeft is het niet zinvol om onverminderd te blijven inzetten op uitvoeringsniveau.
- Negatieve prikkels kunnen werken indien ze verband houden met migratie en/of de direct betrokkenen rechtstreeks raken, maar moeten met de nodige voorzichtigheid worden ingezet om dat ze de relatie kunnen schaden.
- Alle vier de landen in het onderzoek naar ‘best practices’ zijn overwegend positief over de rol die de EU en EU-instrumenten kunnen spelen.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord in hoeverre het instrument van de strategische landenbenadering migratie effectiever kan worden ingezet.

Terugkeerbeleid is een essentieel onderdeel van het vreemdelingenbeleid. Wil dit beleid geloofwaardig zijn, dan moet het ook effectief zijn en daarvoor is een heldere visie noodzakelijk, die duidelijk is voor alle partijen. De ACVZ onderschrijft dat gedwongen terugkeer zo veel mogelijk moet worden voorkomen, maar noodzakelijk is voor een consistent

terugkeerbeleid. De ACVZ heeft daarnaast geconstateerd dat de medewerking van de landen van herkomst aan gedwongen terugkeer een bepalende factor is voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Een strategie voor het onderhouden van de bilaterale betrekkingen op het gebied van terugkeer moet als gevolg hiervan deel uitmaken van een heldere visie op terugkeer en kan bijdragen aan een succesvollere effectuering van het terugkeerbeleid. In hoofdstuk 1 is er op gewezen dat uit eerder onderzoek al naar voren is gekomen dat het inzetten van prikkels, maatwerk en relatiebeheer, niet vanzelfsprekend leidt tot een gewenst resultaat. Dit blijkt ook uit het onderzoek dat voor dit advies is verricht. De commissie komt op basis van de conclusies tot de volgende aanbevelingen.

- 1) Investeer in de ontwikkeling van een coherent en geïntegreerd migratiebeleid waarbij naast terugkeer en bestrijding van irreguliere migratie eveneens kennis-, arbeids- en studiemigratie en internationalisering van sociale zekerheidsrechten van migranten wordt betrokken. Heroverweeg hierbij de keuze voor het voeren van een algemeen beleid en/of overweeg het invoeren van extra mogelijkheden voor landen die meewerken aan gedwongen terugkeer.**

De ACVZ is van mening dat een strategische landenbenadering migratie noodzakelijk is om medewerking aan gedwongen terugkeer te bevorderen. De ACVZ is van oordeel dat de strategische landenbenadering migratie wel consistent en structureler moet worden toegepast dan nu het geval is. Een consistente en structurele strategie vergt in eerste instantie een duidelijke keuze in de reikwijdte van de benadering, waarnaar dan ook gehandeld moet worden. Die reikwijdte kan in theorie het hele regeringsbeleid bestrijken (breed departementaal), het hele migratiebeleid, of alleen de domeinen van de ministeries van VenJ en BZ.

De commissie is van oordeel dat een koppeling met voor het vreemdelingenbeleid wezensvreemde beleidsterreinen zoals luchtvaartverdragen of belastingverdragen beter vermeden kan worden. Tot nu toe is niet gebleken dat een dergelijke koppeling ooit succes heeft gehad, en het draagt het risico met zich mee dat het de Nederlandse belangen op een ander terrein schaadt, zonder dat het gewenste resultaat wordt bereikt.

De commissie ziet wel een toegevoegde waarde in een daadwerkelijk coherente en geïntegreerde benadering van het migratiebeleid en beleidsterreinen die hiermee verwant zijn. Studie- en arbeidsmigratie, alsook sociale zekerheidsverdragen zouden hierbij betrokken kunnen worden. Bij een dergelijke benadering is, naast de ministeries van VenJ en BZ ook de betrokkenheid van de ministeries van SZW en OCW noodzakelijk. De commissie adviseert om deze coherente benadering in te zetten voor alle landen die voor het Nederlandse migratiebeleid van belang zijn en afscheid te nemen van het 'opschaalmodel' waarbinnen pas aansluiting wordt gezocht bij andere beleidsterreinen op het moment waarop er problemen ontstaan die niet binnen het terugkeerbeleid zelf zijn op te lossen.

Mocht samenwerking tussen deze vier ministeries niet haalbaar blijken, zet dan volledig in op de samenwerking van VenJ en BZ.

In deze samenwerking kunnen dan naast samenwerking op het terrein van migratie onderwerpen worden ingebracht als ontwikkelingssamenwerking en justitiële samenwerking.

- 2) Als gedwongen terugkeer voor een bepaald land op een gegeven moment niet gerealiseerd kan worden, schroef dan de operationele inzet op het gebied van terugkeer voor deze landen tot een minimumniveau terug. Blijf tegelijkertijd wel investeren in de diplomatieke contacten via bewindspersonen en hoge ambtenaren, houd de dialoog op dit niveau gaande en probeer die indien mogelijk te intensiveren.**

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de door de DT&V op operationeel niveau gehanteerde tactiek van ‘frapper toujours’, waarbij kansloze LP aanvragen worden ingediend om het probleem duidelijk te maken, ooit effect heeft gehad en ook dat deze tactiek waarschijnlijk eerder een negatief effect heeft op de relatie met het land van herkomst. Bovendien kan deze tactiek er aan bijdragen dat vreemdelingen onnodig of onrechtmatig in bewaring zitten, omdat er feitelijk geen zicht op uitzetting is. Middelen en energie die bespaard kunnen worden met het stoppen van kansloze LP aanvragen, kunnen beter worden besteed aan het stimuleren van gefaciliteerde terugkeer en/of een extra investering in de diplomatieke betrekkingen. Zodra er een concrete aanwijzing is dat zich een verandering in de diplomatieke verhouding voordoet, verdient het natuurlijk de aanbeveling om de LP-procedures voor het desbetreffende land opnieuw op te starten.

3) Investeer in de lange termijn relatie met de landen van herkomst.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat relatiebeheer een essentieel onderdeel vormt van een strategische landenbenadering migratie. Een goed relatiebeheer in bilaterale betrekkingen moet de strategieën, problemen, wensen en mogelijkheden van het andere land in ogenschouw nemen. Ook de landen van herkomst hanteren een strategische benadering in hun bilaterale betrekkingen, waarin binnenlandse politieke overwegingen en regionale aspecten een rol spelen. Daarnaast kampen deze landen meestal met capaciteitsproblemen, speelt gezichtsverlies bij gedwongen terugkeer een belangrijke rol en wordt er door leden van de diaspora druk uitgeoefend om niet aan gedwongen terugkeer mee te werken. Uiteindelijk is de enige weg het opbouwen van een vertrouwensrelatie door het voeren van een dialoog om tot de erkenning te komen, dat migratie een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

De commissie reikt voor deze breed geformuleerde aanbeveling de volgende handvatten aan:

- Houd bij de formulering van de strategische landenbenadering migratie rekening met de strategieën die de landen van herkomst zelf in de bilaterale betrekkingen hanteren en voor de redenen waarom landen van herkomst niet of slecht meewerken aan gedwongen terugkeer.
- Houd in de relaties met de landen van herkomst oog voor de regionale problematiek en regionale samenhang.
- Bouw in de samenwerking reële en geloofwaardige prikkels in en lever hierbij maatwerk.
- Probeer het gevoel van gezichtsverlies dat met gedwongen terugkeer gepaard kan gaan zoveel mogelijk te vermijden en houd hier altijd rekening mee bij presentaties van vreemdelingen bij consulaten en bij uitzettingen.
- Voer regelmatig overleg op hoog ambtelijk of politiek niveau.
- Wees bereid om compromissen te sluiten.
- Vermijd expliciete negatieve prikkels zoveel mogelijk omdat die de relatie aan kunnen tasten.
- Indien toch wordt besloten tot het inzetten van een negatieve prikkel, zorg dan dat deze op de eerste plaats duidelijk en tijdig bekend is gemaakt aan het betrokken land, ook door dat land als zodanig ervaren wordt, dat deze proportioneel is en de personen of instanties raken die rechtstreeks bij het terugnamebeleid betrokken zijn.
- Overweeg een investering in de bezetting van de Nederlandse ambassades in het buitenland, gelet op het belang van relatiebeheer. Relatiebeheer door praktische samenwerking en fysieke aanwezigheid is in een aantal herkomstlanden belangrijk.

4) Blijf inzetten op de bevordering van (gedwongen) terugkeer in het EU-kader.

De EU kan in contacten met derde landen meer gewicht in de schaal leggen dan Nederland alleen kan. T&O's in ruil voor visumfacilitatie, MP's, migratiedialogen en de regio-gebonden aanpak zijn instrumenten die een geïntegreerd migratiebeleid, waarin aandacht is voor de hier boven genoemde aanbevelingen, mede vormgeven en die de resultaten voor een aantal landen zichtbaar hebben verbeterd. De door Nederland geïnitieerde pilot met Pakistan, Bangladesh en Nigeria kan meer inzicht geven in hoe een brede strategische landenbenadering migratie op Europees niveau kan functioneren.

De commissie reikt bij deze aanbeveling de volgende handvatten aan:

- Houd bij de Europese inzet oog voor de verschillen in opvatting die bij andere lidstaten en bij onderdelen van de Europese Commissie kunnen leven. Beleid dat door Nederland als wenselijk wordt gezien, is op Europees niveau mogelijk niet altijd haalbaar, zoals bijvoorbeeld het inzetten van ontwikkelingssamenwerking of negatieve prikkels. Het is dan effectiever om te kijken naar Europese beleidsterreinen die wel mogelijkheden bieden, zoals bijvoorbeeld visumfacilitatie en (Mode 4 GATS) handelsverdragen.
- Heroverweeg de Nederlandse positie op het gebied van het opnemen van een derdelanders-clausule in T&O's voor landen die niet tot het EU nabuurschap behoren.
- Probeer meer in te zetten op een regionale benadering van migratiestromen en terugkeer en zoveel mogelijk gelijktijdig T&O's en MP's te sluiten met de landen van herkomst van de migranten.

Lijst met afkortingen

ACS	Afrikaanse, Caraïbische en Stille Oceaan
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
amv's	alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AVR	Assisted Voluntary Return
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CAMM	Common Agenda on Migration and Mobility
CCD	Chicago Convention Document
CCL	Chicago Convention Letter
CITT	Commissie Integraal Toezicht Terugkeer
CoRIA	Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden
COTER	Coördinatie terugkeer (België)
CPA	Coördinatie presentaties ambassades
CROS	Country Returns Operations and Strategy area (VK)
DEIA	Directie Europese en Internationale Aangelegenheden
DFID	Department for International Development (VK)
DG DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development (EU)
DG HOME	Directorate-General for Migration and Home Affairs (EU)
DGPOL	Directoraat Generaal Politie (VenJ)
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DMB	Directie Migratiebeleid (VenJ)
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek (VenJ)
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken (België)
EaPIC	Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme
ECOWAS	Economic Community of West African States
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EDEO	Europese Dienst voor het Externe Optreden
ERIN	Europees Terugkeerinstrument
ERPUM	European Return Platform for Unaccompanied Minors
ETF	Europees Terugkeer Fonds
EU	Europese Unie
EURINT	European Integrated Return Management
Euromed	Euro-Mediterranean Partnership
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de mens
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FCO	Foreign and Commonwealth Office (VK)
Fedasil	Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (België)
GAM	Global Approach to Migration
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility
GATTS	General Agreement on Tariffs and Trade
GFMD	Global Forum on Migration and Development
HLD	United Nations High Level Dialogue on Migration and Development
HO	Home Office (VK)
HRMP	Human Resources Mobility Partnership
HRT	Herintegratieregeling Terugkeer
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ICII	Interdepartementale Coördinatiecommissie Integratie en Immigratie
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, refugees and Migration
ILO	Immigration liaison officer (immigratieverbindingfunctionaris)

IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISI	Interdepartementale Stuurgroep Immigratie
JBZ	Justitie- en Binnenlandse Zaken
KAR	Koerdische Autonome Regio
KMar	Koninklijke Marechaussee
KRG	Kurdistan Regional Government
LOGO	Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en Terugkeerbeleid
LOTO	Landelijk operationeel terugkeeroverleg
LP	Laissez passer
LTG	Lokale Taakgroepen
MJSP's	Meerjarige strategische plannen
MO-land	Migratie-en ontwikkelingsland
MP	Mobiliteitspartnerschap
MR-land	Ministerraadland
MoU	Memorandum of Understanding
Neso	Netherlands Education Support Office
NGO's	Niet gouvernementele organisaties
NOB	Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PV-EU	Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de EU
PCA	Partnership Cooperation Agreement
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RITT	Regionale integrale terugkeerteams
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
SCIFA	Strategisch Comité Immigratie, Buitengrenzen en Asiel
SCV	Stafafdeling Coördinatie Vreemdelingenketen
SDF	Somaliland Development Fund
SEFOR	Sensibilisation, follow-up and Return
SHIP	Stichting Haven International Partnership
SIS	Schengen-informatiesysteem
SLM	Strategische landenbenadering migratie
SLOT	Strategisch landenoverleg Terugkeer
SvVenJ	staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T&O	Terug- en overnameovereenkomst
TILT	Taskforce Integrale Benadering Terugkeer
Tri	EU Terugkeerrichtlijn
TRQN	Temporary Return of Qualified Nationals
UFT	Unit Facilitering Terugkeer (IND)
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VIS	Visum Informatiesysteem
VN	Verenigde Naties
Vvtv	Voorlopige vergunning tot verblijf
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Literatuurlijst

ACVZ (2014), *Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

http://www.acvz.org/publicaties/Advies_39-WEB-DEF.pdf

ACVZ (2004), *Terugkeer, de internationale aspecten*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

<http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR10-2004.pdf>

ACVZ (2005), *Terugkeer, de nationale aspecten, beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), p. 11-12, <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR12-2005.pdf>

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005), *Migratie en Ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleidsterreinen*, Den Haag: AIV.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/nds-buza050267-b1>

Angenendt, S. (2012), *Migration, Mobilität und Entwicklung EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf

BAMF (2014), *European Return Instrument (ERI)*. Information Sheet, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Rueckkehrfoerderung/eri-infoblatt.html>

Bergans, K. e.a. (2010), 'Het verwijderingsbeleid', in: M.C. Foblets & D. Vanheule, *Migratie en Migrantenrecht*, Brugge: Die Keure, p. 69-197.

Betts, A. (2011), 'The global governance of migration and the role of trans-regionalism', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.) (2011), *Multilayered Migration Governance. The promise of partnership*, New York: Routledge, p. 23-45.

Billet, C. (2010), 'EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice', *European Journal of Migration and Law*, p. 45-79.

Böcker, A.G.M. e.a. (2014), *Evaluatie herziene asielprocedure. Eindrapport*, Den Haag: WODC, p. 173-176.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-426351>

Buuren, J. van & W. van der Schans (1999), 'Het Verdrag van Genève in de terminale fase: het Oostenrijkse strategiedocument', in: *Dossier Europa: het Europese asielbeleid in 2000*, Uitgeverij De Papieren Tijger, p. 10.

http://www.burojansen.nl/artikelen_item.php?id=126

Carrera, S. & R. Hernández i Sagrera (2011), 'Mobility Partnerships. 'Insecurity partnerships' for policy coherence and migrant workers' human rights in the EU', in: R. Kunz, S.

Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered migration governance. The promise of partnership?*, London: Routledge, 2011, p. 97-115.

Cassarino, J.-P. (2014), 'Channelled Policy Transfers: EU-Tunisia Interactions on Migration Matters', *European Journal of Migration and Law*, p. 97-123.

Cassarino, J.-P. (2013), Cobweb of the agreements linked to readmission concluded between the 28 EU member states (plus Iceland, Norway and Switzerland) and non-EU countries.

<http://rsc.eui.eu/RDP/>

Cassarino, J.-P. (2010), 'Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood', *The International Spectator*, p. 179-196.

Cassarino, J.-P. (2010), *Readmission Policies in the European Union*, Brussels: European Parliament, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs.

CITT (2014), *Jaarverslag 2013*, Den Haag: Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT).

Coelho, P. (2005), *The return of asylum seekers whose applications have been rejected in Europe*, ECRE.

<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/155.html>

Coleman, N. (2009), *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

P. Collier (2007), *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford: Oxford University Press.

Collyer, M. (2012), 'Deportation and the Micropolitics of Exclusion: The Rise of Removals from the UK to Sri Lanka', *Geopolitics*, p. 276-292.

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000/WODC (2004), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingentoezicht*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Commissie Meijers (2002), *Commentaar van de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht inzake het Groenboek over een Communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven*, 10.04.2002, COM (2002) 175 def.

Eisele, K. (2013), 'Externe dimensies van het EU-migratiebeleid - Op weg naar een alomvattende aanpak van migratie voor Europa?', *Jaarboek Vreemdelingenrecht*, p. 22 e.v.

Ellermann, A. (2008), 'The limits of unilateral migration control: Deportation and interstate cooperation', *Government and Opposition*, p. 168-189.

EMN (2012), *Ad-hoc query on allocation of refugees to municipalities for integration purposes*, European Migration Network (EMN).

<http://www.migrationscotland.org.uk/european-migration-network-2013-ad-hoc-query-allocation-refugees-municipalities-integration-purposes>

EMN (2014), *Ad-hoc query on the number of forced returns to Morocco and Algeria in 2013*, European Migration Network (EMN).
<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks>

EMN (2014), *Ad-hoc query on the organisation for return of TCN's from Afghanistan, Algeria and Morocco*, European Migration Network (EMN), nr. 517.

EMN (2014), *Annual Immigration and Asylum Policy Report, Spain 2013*, European Migration Network (EMN).

EMN (2013), *Annual Immigration and Asylum Policy Report, Spain 2012*, European Migration Network (EMN).

EMN (2014), *Annual policy report 2013. Asylum and migration in the Netherlands*, Rijswijk: European Migration Network (EMN). Chapter 9: Return.

EMN (2014), *Beleidsoverzicht 2013*, Rijswijk: European Migration Network (EMN). Hoofdstuk 9: Vertrek.

EMN French contact point (2014), *Annual policy report 2013 on asylum and migration*, Paris: European Migration Network (EMN), p. 63-69.

EMN (2014), *Country factsheet: France 2013*, Paris: European Migration Network (EMN).

EMN (2014), *Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: France's entry bans policy and use of readmission agreements between France and third countries*, Paris: European Migration Network (EMN).

EMN (2006), *Research Study III: Terugkeer*, European Migration Network (EMN).

Engbersen, G. & A. Leerkes (2010), 'Towards a smarter and more just Fortress Europe. Combining temporary labor migration and effective policies of return', in: N. Frost, J. Freilich & T. Clear (eds.), *Contemporary Issues in Criminal Justice Policy*, Belmont: Wadsworth Pub Co, p. 211-220.

Euro-Mediterranean Human Rights Network (2014), *Analysis of the Mobility Partnership signed between the Kingdom of Morocco, the European Union and nine Member States on 7 June 2013*.

Faust, J. e.a. (2012), *The future of EU budget support. Political conditions, differentiation and coordination*, London: Overseas Development Institute (ODI).

Federaal Migratiecentrum (2014), *Jaarverslag 2013*, Federaal Migratiecentrum.

Frontex (2014), *Annual risk analysis 2013*, Frontex.

Hailbronner, K. (2014), *A credible EU return policy*, University of Konstanz (Paper High Level Conference JHA January 2014).

Hailbronner, K. (1997), 'Readmission agreements and the obligation of States to readmit their own and foreign nationals', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, p. 1-49.

Heegaard Bausager, M., J. Köpflø Møller & S. Ardittis (2013), *Study on the situation of third-country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated*, Brussels: European Commission.

House of Lords, European Union Committee (2012), *8th Report of Session 2012-13: The EU's Global approach to migration and mobility*, House of Lords, 18 December 2012.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldeucom/91/91.pdf>

Icduygu, A. & D. B. Aksel (2014), 'Two-to-Tango in migration diplomacy: negotiating readmission agreement between the EU and Turkey', *European Journal of Migration and Law*, p. 337-363.

ILC (2006), *Expulsion of aliens*, United Nations/International Law Commission (ILC), kenmerk A/CN.4/565.
http://legal.un.org/ilc/guide/9_12.htm

IND (2008), *Ex ante uitvoeringstoets 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectievere terugkeerbeleid'*, Rijswijk: IND.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-68-b1>

IOB (2012), *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Janmyr, M. (2014), 'Norways Readmission Agreements: Spellbound by European Union policies or free spirits on the international field', *European Journal of Migration and Law*, p. 181-208.

Kalmthout, A.M. van & A.M.W.J. Graft (2004), *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*, Nijmegen: Wolff Legal Publishers.

Kirisci, K. (2014), *Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).
<http://www.ceps.eu/publications/will-readmission-agreement-bring-eu-and-turkey-together-or-pull-them-apart>

Kremer, M., P. van Lieshout & R. Went (eds.) (2009), *Doing good or doing better. Development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Krieken, P. van (2000), 'Return and Responsibility', *International Migration*, p. 23-40.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2435.00119/pdf>

Kruse, I. (2006), 'EU Readmission Policy and its effects on transit countries – the case of Albania', *European Journal of Migration and Law*, p. 115-142.

Kunz, R., S. Lavenex & M. Panizzon (eds.) (2011), *Multilayered Migration Governance. The promise of partnership*, New York: Routledge.

Lavenex, S. & R. Stucky (2011), 'Partnering' for migration in EU external relations', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance. The promise of partnership*, New York: Routledge, p. 116-142.

Leerkes, A. & M. Kox, 'Pressured into deportation? Detainees' (un)willingness to 'return' and the moderating influence of international relations', in: R. Furman e.a. (eds) *Detaining the Immigrant. Other Global and Transnational Issues*, Oxford: Oxford University Press (Nog niet gepubliceerd).

Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.

Ministerie van Veiligheid en Justitie(2014), *Rapportage vreemdelingenketen januari – juni 2014*, Rijswijk: Ministerie van Veiligheid en Justitie. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-385526>

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013), *Ketenplan Vreemdelingenketen 2013-2017*, Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie, 23 september 2013.

Molenaers, N. & R. Renard (2007), *Ontwikkelingshulp faalt: is participatie het redmiddel?* Leuven: Acco.

Molenaers, N. & R. Renard (2009), 'The trouble with participation: assessing the new paradigm', in: M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, Amsterdam: AUP.
www.wrr.nl/fileadmin/nl/public...Doing_Good_or_Doin_Better.pdf

Murk, J. (2015), *Children's rights in return policy and practice in Europe. A discussion paper on the return of unaccompanied and separated children to institutional reception or family*, Voorburg: UNICEF The Netherlands, p. 33-34.

Nielsen, R. A. (2013), 'Rewarding Human Rights? Selective Aid Sanctions against Repressive States', *International Studies Quarterly*, p. 1-13.
www.mit.edu/~rnielsen/isqu12049.pdf

Noll, G. (1999), *Rejected asylum seekers. The problem of return*, UNHCR.

Noll, G. (2003), 'Return of persons to states of origin and third states', in: T.A. Aleinikoff & V. Chetail (eds.), *Migration and international legal norms*, The Hague: T.M.C. Asser Instituut, p. 61-74.

NVB (2012), 'Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011', *Vakstudie Nieuws*, afl. 4, p. 51.

Olde Monnikhof, M. & J. de Vreede (2004), *Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vw 2000*, Nieuwegein: Kiwa.

Panizzon, M. (2011), 'Franco-African pacts on Migration', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (reds.)(2011), *Multilayered Migration Governance. The promise of partnership*, New York: Routledge, p. 207-248.

Panizzon, M. (2012), 'Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?', *Refugee Survey Quarterly*, afl. 4. http://www.wti.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp4/publications/EUReadmission_31_4_RSQ_2012%20upload.pdf

Panteia/Maastricht University (2012), *Migratie en Ontwikkeling. Beleidsevaluatie van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008. Eindrapport*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Zoetermeer. Bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 30 573, nr. 107, p. 82-87. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-176783>.

Peers, S. (2004), 'Irregular migration and EU external relations', in: B. Bogusz e.a. (eds), *Irregular migration and human rights: Theoretical, European and international perspectives*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, Part III/9.

Research voor Beleid (2011), *Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer. Eindrapport*, Zoetermeer: Research voor Beleid, p. 39.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-116924>

Rittener, O. e.a. (2011), 'Swiss Migration Partnerships. A paradigm shift', in: R. Kunz, S. Lavenex & M. Panizzon (eds.) (2011), *Multilayered Migration Governance. The promise of partnership*, New York: Routledge, p. 249-264.

Trauner, F. & I. Kruse (2008), *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a new EU security approach in the Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies (CEPS).
<http://www.ceps.eu/publications/ec-visa-facilitation-and-readmission-agreements-implementing-new-eu-security-approach>

Trauner, F. & S. Deimel (2013), 'The impact of EU migration policies on African countries: the case of Mali', *International Migration*, p. 20-32.

Trauner, F. & E. Manigrassi (2014), 'When Visa-free Travel Becomes Difficult to Achieve and Easy to Lose: The EU Visa Free Dialogues after the EU's Experience with the Western Balkans', *European Journal of Migration and Law*, p. 125-145.

Trauner, F. & S. Wolff (2014), 'The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework', *European Journal of Migration and Law*, p. 1-18.

Vanderbruggen, M. e.a. (2014), *Point of no return. The futile detention of unreturnable migrants*, Brussel: VluchtelingenWerk Vlaanderen.
http://pointofnoreturn.eu/wp-content/uploads/2014/01/PONR_report.pdf

Verspeet, G. (2013), *De "migration-development nexus" in het Europese migratie- en ontwikkelingsbeleid*, Gent: Universiteit Gent.
http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/064/164/RUG01-002064164_2013_0001_AC.pdf

Wijngaart, M. van den, M. Hulsén & M. Olde Monnikhof (2003), *Evaluatie effectiviteit terugkeerbeleid '99. Een inventarisatie van de (on)mogelijkheden*, Nijmegen: ITS.
www.wodc.nl/images/ewb03effs-samenvatting_tcm44-57672.pdf

Wolff, S. & F. Trauner (2011), 'A European Migration Policy Fit for Future Challenges', in: S. Wolff, F. Goudappel & J. de Zwaan, *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, Den Haag: TMC Asser Press, p. 75-77.

Wolff, S. (2014), 'The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey', *European Journal of Migration and Law*, p. 69-95.

World Bank Group (2015), *Global Economic Prospects, having Fiscal Space and Using it*, World Bank Group.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20758>

WRR (2010), *Minder pretentie, meer ambitie*, Den Haag: Amsterdam University Press.

BIJLAGE I

Adviesaanvraag

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk. 27-5-2014 Verz.
Nummer:	ADV-011
Code:	



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Mevrouw Mr. A.C.J. van Dooijeweert
Voorzitter Adviescommissie voor Vreemdelingen zaken
Turfmarkt 147
2511 DJ Den Haag

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingen zaken**
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
Walter Oostelbos
Strategisch Adviseur
T 070 370 78 75

Datum 23 mei 2014
Onderwerp Evaluatie strategische landenbenadering migratie

Ons kenmerk

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte mevrouw Van Dooijeweert,

Op 5 maart jongstleden hebben minister Ploumen voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en ik de Tweede Kamer desgevraagd toegezegd de Strategische Landenbenadering Migratie te evalueren. Mede namens minister Ploumen verzoek ik hierbij de Adviescommissie voor Vreemdelingen zaken deze evaluatie uit te voeren.

Uw adviescommissie had op haar agenda voor 2014 al een advies over de strategische landenbenadering opgenomen en wij stellen het op prijs als u dat wilt uitbreiden met een volwaardige evaluatie. Centraal daarbij zouden de volgende twee vragen moeten staan:

1. Hoe is de strategische landenbenadering migratie in Nederland de afgelopen jaren vormgegeven en wat zijn daarvan de resultaten?
2. In hoeverre kan het instrument van de strategische landenbenadering migratie effectiever worden ingezet?

Minister Ploumen en ik stellen voor deze evaluatie een bedrag beschikbaar van maximaal €16.400,00 conform de door u ingediende begroting. Dit bedrag zal worden verrekend op basis van werkelijk gemaakte kosten.

Ik verzoek u tevens de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op te nemen in de klankbordgroep voor deze evaluatie. Deze dient medio 2015 te zijn afgerond.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

BIJLAGE 2

Geraadpleegde personen en instanties

Uitvoeringsinstanties en beleidsafdelingen ministeries

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid
Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
Directoraat-Generaal Europese Samenwerking
Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de EU

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Dienst Terugkeer & Vertrek
Directie Europese en Internationale Aangelegenheden
Directie Migratiebeleid
Directoraat-Generaal Politie
Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Immigratie- en Naturalisatiedienst

Ministerie van Defensie

Koninklijke Marechaussee (International Liaison Officer)

Ministerie van Financiën

Directie Internationale Zaken en Verbruiksbelastingen

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Directie Luchtvaart

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directie Internationale Zaken

Europese Unie

Directoraat-generaal Europeaid, Ontwikkeling en Samenwerking (DEVCO)
Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (HOME)

Overige instanties

Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT)
European Council on Refugees and Exiles (ECRE)
Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)
Landelijk Overleg Gemeenten inzake Opvang- en Terugkeerbeleid (LOGO)
Stichting GoedWerk
Stichting Haven International Partnership (SHIP)
Vluchtelingenambassadeur Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)

Vertegenwoordigers van de buitenlandse ambassades in Den Haag

Hare Excellentie Ambassadeur van de Republiek Armenië

Zijne Excellentie Ambassadeur van de Republiek Irak

Zijne Excellentie Ambassadeur van de Republiek Turkije

Wetenschappers

Drs. C.M.F. Mommers

Dr. S. Wolff

Enquête onder de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland

Respons ontvangen ter zake van:

Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, China, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Georgië, Ghana, Guinee, India, Irak, Ivoorkust, Libanon, Liberia, Marokko, Nepal, Nigeria, Rusland, Sierra Leone, Somalië, Sri Lanka.

Onderzoek naar ‘best practices’

België

Directie Vreemdelingenzaken (DVZ), ministerie van Binnenlandse Zaken

Frankrijk

Direction générale des étrangers en France, Ministère de l’intérieur

Spanje

Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, Ministerio Del Interior

Verenigd Koninkrijk

Migration Directorate, Foreign and Commonwealth Office

International Directorate, Home Office

BIJLAGE 3

Overzicht beleidsadviezen 2010 – 2015

2014

- Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel (Advies 2014/41)
- Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen (Advies 2014/40)

2013

- Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland (Advies 2013/39)
- Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken (Advies 2013/38)
- Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen (Advies 2013/37)
- Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar
- Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen (Advies 2013/36)

2012

- Signalering Vermaatschappelijking in het vreemdelingenbeleid. Signalering over de uitvoering van publieke taken in het vreemdelingenbeleid door de ‘civil society’ (november 2012)
- Signalering gezinsmigratie. Signalering gezinsmigratie met vier aandachtspunten voor het beleid (september 2012)
- Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure (Advies 2012/35)
- Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen (Advies 2012/34)

2011

- Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid (Advies 2011/33)
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening
- Briefadvies handhaving Europees inreisverbod

2010

- External Processing. Een advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Advies 2010/32)
- Regelrust voor vreemdelingen. Een advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid (Advies 2010/31)
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en document-fraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)
- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie
- Samenstelling ACVZ

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Voorzitter:

- mr. A.C.J. van Dooijeweert (Adriana), rechter-commissaris strafzaken, rechtbank Den Haag

Plaatsvervangend voorzitter:

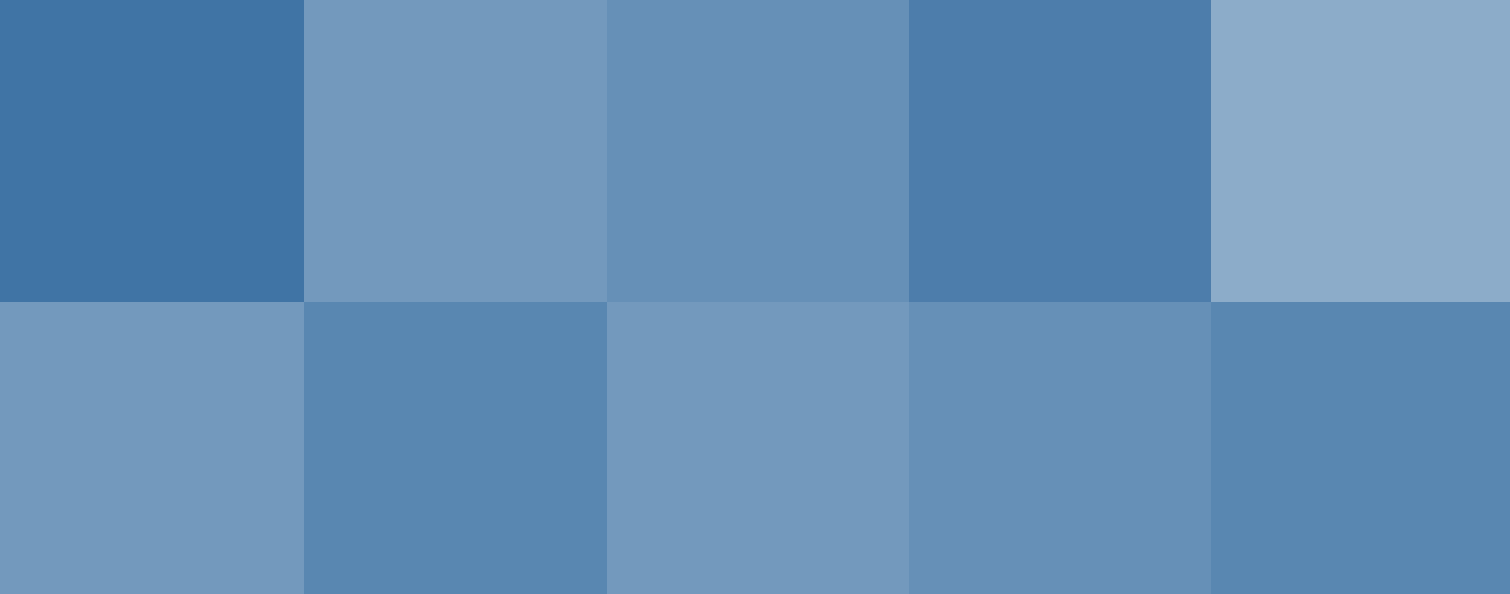
- mr. dr. H.H.M. Sondaal (Hans), voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië

Leden:

- M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, commandant Koninklijke Marechaussee en voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht
- mr. T.M.A. Claessens (Tom), ex-rechter en –staatsraad in buitengewone dienst
- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam
- prof.dr. J.P. van der Leun (Joanne), hoogleraar criminologie, Universiteit Leiden
- dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), universitair hoofddocent Europees en internationaal recht, Universiteit van Tilburg
- mr.dr. R.J.A. Schaaf (Ramon), rechter

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens (Wolf)



9 789085 210665 >

ISBN 978-90-8521-066-5