



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevrouw mr. A. Broekers - Knol
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 00
fax 070-312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 14 juli 2021

betreft Vragen aan de regering naar aanleiding van voorstel COM(2021)120

ons kenmerk 169507U

Geachte mevrouw Broekers - Knol,

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van de op 27 april 2021 gepubliceerde mededeling COM(2021)120 van de Europese Commissie over de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie.¹ Naar aanleiding hiervan, en mede gelet op het ter zake van genoemd voorstel ontvangen BNC-fiche², hebben de leden van de fracties van de **VVD**, **GroenLinks** en de **PvdA** gezamenlijk, **D66**, **Nanninga** en de **ChristenUnie** de navolgende vragen en opmerkingen aan de regering. De leden van de fractie van het **CDA** sluiten zich graag bij de vragen van de fractieleden van de VVD aan.

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

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

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

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

¹ Dossier E210012 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

² Kamerstukken I 2020-2021, 35856, A.



datum 14 juli 2021
ons kenmerk 169507U
blad 2

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

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

1. Sinds 2017 bestaat de ondersteuning bij terugkeer en re-integratie voor een groter deel uit steun in natura en minder in het geven van geld. Heeft de regering cijfers over de effecten van deze beleidswijziging? Hoeveel mensen zijn er sinds 2017 vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst? Hoeveel mensen zijn er vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst in de periode van 2010 tot 2017? Hoeveel mensen zijn er in diezelfde twee periodes gedwongen teruggekeerd?
2. De regering kijkt kritisch naar de voorstellen met betrekking tot het vergroten van de duurzaamheid en re-integratieondersteuning, omdat uit onderzoek naar voren is gekomen dat de ondersteuning die bij terugkeer wordt geboden maar in zeer beperkte mate bijdraagt aan het besluit van een vreemdeling om wel of niet terug te keren. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA willen hierbij benadrukken dat de Europese Commissie met dit voorstel vooral een duurzame re-integratie wil realiseren. Heeft de regering ook gekeken naar onderzoeken die kijken naar in hoeverre ondersteuning bij terugkeer effectief is bij het zorgen voor een duurzamere re-integratie? En staat de regering wel positief tegenover dit voorstel als het helpt bij het zorgen voor een duurzamere re-integratie, ook als het wellicht weinig bijdraagt aan de keuze van een vreemdeling om wel of niet terug te gaan?
3. Daarnaast acht de regering het van belang dat er een "goede afweging wordt gemaakt tussen terugkeer- en re-integratieondersteuning en het eventuele risico op aanzuigende werking als ook het maatschappelijke en politieke draagvlak". De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich hierbij af waarom de regering denkt dat het bieden van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer een 'aanzuigende werking' kan hebben. Op welk onderzoek baseert de regering de stelling dat ondersteuning een aanzuigende werking heeft? Hoeveel mensen zijn naar Nederland gekomen om met ondersteuning daarna weer terug te keren naar het land van herkomst?
4. Aansluitend op de vorige vraag, vragen deze leden zich af wat de regering precies bedoelt met dat het voorstel voor re-integratie in verhouding moet staan met het 'maatschappelijke draagvlak'. Waarom denkt de regering dat dit wellicht niet in verhouding staat? Hoe meet de regering het 'maatschappelijke draagvlak' voor dit voorstel? Wat verwacht de regering op dit vlak van de Europese Commissie? De leden wijzen de regering er in dit kader op dat de regering ook de verantwoordelijkheid heeft om dit 'maatschappelijke draagvlak' voor bepaalde maatregelen te creëren of te ondersteunen. Politieke retoriek waarin asielzoekers worden weggezet als personen die profiteren van het Nederlandse of Europese systeem is dan niet behulpzaam, daarnaast incorrect. Verder wijzen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA op de realiteit: als er weinig tot geen legale wegen voor migratie zijn, er weinig hervestiging plaatsvindt, IND-procedures jarenlang duren (met zware gevolgen voor de levens van asielzoekers), in hoeverre acht de regering het dan logisch dat asielzoekers vertrouwen hebben in het beleid ten aanzien van vrijwillige terugkeer en zullen zij willen meewerken aan vrijwillige terugkeer? Kan de regering hier nader op reflecteren?



datum 14 juli 2021
ons kenmerk 169507U
blad 3

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

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

- a) Frontex' takenpakket ligt momenteel voornamelijk bij grenscontrole en gedwongen terugkeer (slechts 18 procent van de Frontex-terugkeeroperaties in 2020 had betrekking op vrijwillige terugkeer). Nu de uitvoer van vrijwillige terugkeer in de strategie volledig aan Frontex wordt overgedragen, achten deze leden het van belang aan te kaarten dat grenscontrole en gedwongen terugkeer van een zeer andere aard is dan vrijwillige terugkeer, met name vanwege de mate van dwang die inherent is in de eerstgenoemde operatie. Ziet de regering een risico dat met het overdragen van deze taak aan Frontex de vrijwilligheid van vrijwillige terugkeer onder druk komt te staan? Zo ja, waarom, en ziet de regering mogelijke oplossingen om dit te voorkomen? Zo nee, waarom niet, en aan welke waarborgen ontleent de regering dit vertrouwen?
- b) Mevrouw Catherine Woollard, directeur van de European Council on Refugees and Exiles, stelt in reactie op de strategie dat het "zeer riskant is om meer taken over te dragen aan Frontex, zeker in derde landen waar Frontex-operaties zeer ondoorzichtig neigen te zijn" en dat "het bekend is dat terugkeeroperaties specifiek een gebied zijn waarin er een risico van schendingen bestaat". Hoe beoordeelt de regering deze kritiek op het voorstel?
- c) Frontex wordt momenteel door een werkgroep in het Europees Parlement onderzocht voor mogelijke betrokkenheid bij illegale *pushbacks* in Griekenland. Ziet de regering een probleem in het verder uitbreiden van de capaciteiten van Frontex terwijl dit onderzoek nog loopt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de positieve appreciatie van de regering tegenover het voorstel? En zouden mogelijke toekomstige conclusies van dit onderzoek volgens de regering een effect moeten hebben op Frontex' positie in het vrijwillig terugkeerbeleid?
- d) Kan de regering garanderen dat zij de Europese Commissie kritisch zal bevragen over de eventuele moeilijkheden die hierbij kunnen ontstaan en over de rol van de Europese Commissie bij het verhelpen van die moeilijkheden? Kan de regering ook toezeggen hierin de bovengenoemde punten (druk op vrijwilligheid van de procedure, het commentaar van ECRE, en de positie van Frontex m.b.t. het lopende onderzoek) kritisch aan de orde te stellen?

7. Vervolgens hebben de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA een vraag over de relatie van de EU-strategie tot de voorgestelde grensprocedure in het EU-migratiepact. De Europese Commissie stelt dat de grensprocedure de vrijwillige terugkeer zal vergemakkelijken en aanmoedigen, aangezien mensen beschikbaar zullen zijn voor en eerder bereid zullen zijn tot samenwerking



datum 14 juli 2021
ons kenmerk 169507U
blad 4

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

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

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de **D66**-fractie wijzen erop dat het voor een menswaardig, rechtvaardig en beheersbaar migratiebeleid van belang is dat er goede mogelijkheden zijn voor personen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de EU om terug te kunnen keren naar het land van herkomst. De leden



datum 14 juli 2021
ons kenmerk 169507U
blad 5

van de D66-fractie hebben nog enkele vragen aan de regering over het BNC-fiche, de rol die Frontex gaat vervullen in de uitvoering van deze nieuwe strategie, de invloed van de COVID-strategie en het verband tussen het terugschroeven van het hervestigingsquotum in Nederland en de bereidheid van landen om migranten terug te nemen.

De minister van Buitenlandse Zaken stelt als reactie op het voorstel in het BNC-Fiche: "Het huidige Nederlandse beleid gaat niet uit van rechten, maar van het wegnemen van (praktische) belemmeringen voor terugkeer door het aanbieden van terugkeer- en re-integratieondersteuning aan specifieke doelgroepen".³ Voorts stelt de minister dat het van belang is dat Nederland zelfstandig keuzes kan blijven maken over de groepen aan wie ondersteuning wordt geboden. Kan de regering specificeren aan welke groepen de regering in het kader van vrijwillige terugkeer wel of geen ondersteuning wil bieden?

In de reactie op het voorstel in het BNC-Fiche stelt de minister dat het kabinet kritisch is op de voorstellen die in het kader van het versterken van de re-integratiesteun worden gedaan. Uit de voorstellen zou niet kunnen worden opgemaakt in hoeverre er een goede balans is tussen de omvang van de ondersteuning en de aanzuigende werking en draagvlak bij de bevolking voor het bieden van de ondersteuning.⁴ De leden van de D66-fractie vragen op basis waarvan de regering een eventuele aanzuigende werking verwacht. Bovendien vragen deze leden zich af welke wetenschappelijke onderbouwde aanwijzingen er zijn om te veronderstellen dat er onvoldoende draagvlak bij de bevolking zou zijn voor het bieden van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer.

In de nieuwe strategie krijgt Frontex een grotere rol bij terugkeer. Frontex zal in 2022 de activiteiten van het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie overnemen. Onlangs bracht de Europese Rekenkamer het rapport *Ondersteuning van het beheer van de buitengrenzen door Frontex: tot nog toe onvoldoende doeltreffend* uit, waarin het controleerde of Frontex zijn primaire activiteiten doeltreffend uitvoerde. In het rapport stelde de Europese Rekenkamer onder andere tekortkomingen vast over de personeelsplanning. Deze tekortkomingen zouden een belangrijk risico vormen voor de doeltreffendheid van de nieuwe operationele rol van het Agentschap.⁵ Hoe ziet de regering de uitkomst van het rapport van de Europese Rekenkamer in relatie tot de grotere rol die de Europese Commissie aan Frontex toe wil schrijven bij de nieuwe strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie? Het eerste proefproject voor individuele gezamenlijke re-integratiesteun is in mei 2021 van start gegaan.⁶ Wanneer zijn de eerste resultaten van dit proefproject bekend?

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

³ Kamerstukken I 2020/2021, 35856, A, p. 5.

⁴ Kamerstukken I 2020/2021, 35856, A, p. 5.

⁵ Europese Rekenkamer (2021), *Ondersteuning van het beheer van de buitengrenzen van Frontex: tot nu toe onvoldoende doeltreffend*, nr. 08 §74-76.

⁶ COM(2021)120, p. 3.



datum 14 juli 2021
ons kenmerk 169507U
blad 6

Voorts hebben de leden van de D66-fractie vragen over de relatie tussen het besluit van het kabinet om in 2019-2021 het nationale hervestigingsquotum terug te brengen van 750 naar 500 vluchtelingen⁷ en de bereidheid van landen van herkomst om eigen onderdanen terug te nemen zeker in het geval als deze personen vrijwillig zouden willen terugkeren. Het zou kunnen dat het niet om dezelfde landen gaat, maar het is denkbaar dat landen én veel vluchtelingen opvangen én ook eigen onderdanen moeten kunnen terugnemen. Volgens het voorstel moeten alomvattende partnerschappen met partnerlanden centraal staan in de externe dimensie van het nieuwe pact.⁸ Kan de regering aangeven of de afname van uitnodigingen aan vluchtelingen die zich in een kwetsbare positie bevinden effect heeft gehad of zou kunnen hebben op de slagingskans van partnerschappen met landen van herkomst?

In het rapport *Samen werken aan terugkeer* stelt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken dat zelfstandig vertrek de voorkeur heeft boven gedwongen terugkeer. Zij raadt aan om vreemdelingen die niet direct genegen zijn om zelfstandig terug te keren en die in bewaring worden gesteld, actiever te benaderen en hen te informeren over de mogelijkheden om (alsnog) zelfstandig terug te keren.⁹ De leden van de D66-fractie zouden graag willen weten op welke wijze de regering vreemdelingen die in bewaring worden gesteld actiever gaat informeren over de mogelijkheden voor vrijwillige terugkeer.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie-Nanninga

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

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

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

Vrijwillige terugkeer is een kernonderdeel van de strategie. Van belang is echter niet alleen medewerking van degene die terugkeert, maar ook van het land van herkomst. Naar de opvatting van de leden van de fractie van de ChristenUnie loopt het beleid daarop nog te vaak vast. Biedt deze EU-strategie naar het inzicht van de regering voldoende houvast voor een steviger diplomatieke aanpak

⁷ Kamerstukken II 2018/2019, 19637, nr. 2459, p. 2.

⁸ COM(2021)120, p. 2.

⁹ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2021), *Samen werken aan terugkeer: advies over effectiviteit en zorgvuldigheid van vreemdelingenbewaring*, p. 5.

¹⁰ Kamerstukken I 2020/2021, 35856, A.



datum 14 juli 2021
ons kenmerk 169507U
blad 7

waar het gaat om medewerking door landen van herkomst? Is de regering bereid om vaker en steviger in te zetten op het maken van afspraken over medewerking aan terugkeer als voorwaarde voor/bij steun aan en samenwerking met landen van herkomst? En ziet de regering ruimte dat ook in EU-verband nadrukkelijker te agenderen, zodat lidstaten daarin gezamenlijk kunnen optrekken?

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

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

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

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

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

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