

32 317

JBZ-Raad

Nr. 720

Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2021

Op 13 september jl. heeft de Europese Rekenkamer (ERK) haar speciale rapport nr. 17/2021 'Samenwerking van de EU met derde landen op het gebied van overname: relevante acties hebben beperkte resultaten opgeleverd' gepubliceerd. De ERK gaat na of de financiële middelen van de Europese Unie op een adequate manier worden ingezet en op een efficiënte manier worden gebruikt.

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 15 september jl. is gesproken over dit rapport. De commissie verzocht een kabinetsappreciatie van dit rapport aan de Kamer te doen toekomen. In deze brief ontvangt u de reactie op het rapport en de aanbevelingen.

Een doeltreffend en goed beheerd terugkeerbeleid is een essentieel onderdeel van een integraal migratiebeleid. Naast de EU-interne uitdagingen op het gebied van terugkeer, dragen moeilijkheden in de samenwerking met derde landen bij aan een lage terugkeer van irreguliere migranten uit de EU, gaf de ERK reeds aan in haar Speciaal verslag nr. 24/2019 van eind 2019. Gezien het belang van het onderwerp besloot de ERK hier verder onderzoek naar te doen, met als doel een constructieve bijdrage te leveren aan de huidige EU-inspanningen en het lopende debat in de EU.

De ERK bevestigt in het speciale rapport van 13 september jl. het beeld dat de moeizame samenwerking met de belangrijke landen van herkomst van migranten een van de redenen is dat er weinig irreguliere migranten terugkeren. Dit beeld is herkenbaar uit onze eigen ervaringen en uit eerdere rapporten van onder meer de ACVZ<sup>1</sup> en de Commissie Van Zwol<sup>2</sup>. Dat geldt ook voor de bevinding van de ERK dat onderhandelingen met derde landen niet optimaal waren. Daarom is het voor het kabinet ook begrijpelijk dat de ERK de Europese Commissie aanbeveelt om bij de onderhandelingen over terugkeer- en overnameovereenkomsten (T&O's) een meer flexibele benadering te volgen, synergiën te creëren met de lidstaten om onderhandelingen te vergemakkelijken, de stimulansen voor derde landen te versterken en de gegevensverzameling over terugkeer en overnames te verbeteren.

De ERK komt in het advies tot vier aanbevelingen. Hieronder worden deze afzonderlijk gewaardeerd en uitgewerkt. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft reeds aangegeven alle aanbevelingen over te zullen nemen.<sup>3</sup> De

---

<sup>1</sup> <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2021/04/22/advies-samen-werken-aan-terugkeer>

<sup>2</sup> Kamerstuk 1 9637, nr. 2501

<sup>3</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-21-17/COM-Replies-SR-21-17\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-21-17/COM-Replies-SR-21-17_EN.pdf)

aanbevelingen sluiten ook aan bij de voorstellen en ambities van de Commissie zoals gepubliceerd in haar voorstellen van 23 september vorig jaar.<sup>4</sup>

**Aanbeveling 1 — Streef naar een flexibele aanpak van EURA-onderhandelingen. Tijdpad: 31 december 2022.**

Deze eerste aanbeveling ziet op een flexibeler aanpak tijdens onderhandelingen van de Commissie met een derde land over een T&O. De Commissie zou hierover met de Raad overeenstemming moeten bereiken. Het advies van de ERK is daarbij om de inhoud van Europese T&O's af te stemmen op de specifieke elementen van de samenwerking met het derde land in kwestie op het gebied van terugkeer en overname. Daarbij moet worden beoordeeld of het echt nodig is de bepaling tot overname van onderdanen van andere derde landen (i.c. niet eigen onderdanen), alsook een bepaling inzake het EU-reisdocument en andere gevoelige bepalingen, in de overeenkomst op te nemen. Daarnaast wordt het advies gegeven om te streven naar alternatieve overnameregelingen als onderhandelingen lang voortduren en geen resultaten opleveren. Vanaf 31 december 2022 zou de Commissie hierop moeten inzetten.

Het kabinet vindt dat bij voorkeur afspraken tussen de EU en derde landen op het gebied van terug- en overname moeten worden afgesloten op verdragsniveau in zogenoemde EU-T&O's. Maar de afgelopen jaren zijn ook meer informele afspraken gemaakt op Europees niveau met bijvoorbeeld Afghanistan, Ethiopië en Bangladesh. De vorm en zwaarte van de afspraken is naar de mening van het kabinet minder relevant. Het kabinet acht verbetering van de implementatie door herkomstlanden van terugkeerafspraken van groot belang.

Van belang is verder dat de terugkeerafspraken zo breed mogelijk zijn en met dat doel zet de Commissie in op breed geformuleerde afspraken. Het is nu nog standaardbeleid om in te zetten op de bepaling voor het overnemen van onderdanen van derde landen dan wel staatlozen (de zogenoemde derdelandersclausule) bijvoorbeeld. Het kabinet ondersteunt de Commissie hierin. De brede inzet betekent dat onderdanen van andere landen, die al dan niet via een derde land naar de EU zijn gereisd, op die manier kunnen terugkeren. Anderzijds kan het loslaten van deze eis in de (lopende) onderhandelingen leiden tot snellere afsluiting van een T&O, maar dit zal per geval moeten worden bezien en op basis van een strategische afweging.

**Aanbeveling 2 — Realiseer synergiën met de lidstaten. Tijdpad: onmiddellijk.**

In de tweede aanbeveling adviseert de ERK dat de Commissie synergiën tot stand moet brengen met de lidstaten om een gunstig verloop van onderhandelingen over Europese T&O's en overnameregelingen te bevorderen.

Hierop moet voorafgaand aan de onderhandelingen worden ingezet door met de lidstaten overeenstemming te bereiken over EU- en nationaal beleid dat mogelijk kan worden gebruikt als stimulans. Daarnaast moet de Commissie belangrijke lidstaten systematisch betrekken bij het proces om onderhandelingen met derde

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_nl](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_nl)

landen soepel te laten verlopen. Dit kan volgens het rapport onmiddellijk geïmplementeerd worden.

Het kabinet stelt vast dat al wordt ingezet op een gemeenschappelijke aanpak vanuit de EU-lidstaten om de terugkeersamenwerking, waaronder het proces voor het afsluiten van T&O's met derde landen, te verbeteren. De inzet van het kabinet is erop gericht om de terugkeersamenwerking op alle mogelijke manieren te versterken. Ook door samen met andere EU-lidstaten op dit terrein op te trekken om zodoende een gunstig verloop van de onderhandelingen over terugkeerafspraken te krijgen. Dit laat onverlet dat er nog meer synergie gecreëerd kan worden tussen de EU-lidstaten om tot meer resultaten te komen.

De Commissie zal tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 7 en 8 oktober de EU-lidstaten informeren over de door de haar, in samenwerking met EU-lidstaten, opgestelde actieplannen om de samenwerking met enkele prioritaire landen te versterken (in Noord-Afrika, Sub-Sahara Afrika, het Midden-Oosten en de Westelijke Balkan), waaronder terugkeer. Daarmee geeft de Commissie uitvoering aan het verzoek van een grote groep lidstaten dat is gedaan tijdens de gecombineerde Raad Buitenlandse Zaken en Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 15 maart jl. waar is gesproken over de externe dimensie van het EU-migratiebeleid in het kader van het EU migratie- en asielpact. Ook de Europese Raad heeft hier in zijn conclusies van juni jl. nog nadrukkelijk toe opgeroepen. De Europese Raad verzocht de Commissie en de hoge vertegenwoordiger om in nauwe samenwerking met de lidstaten concrete acties en tastbare steun voor prioritaire landen van herkomst en doorreis te versterken, en in het najaar 2021 te komen tot actieplannen voor prioritaire landen van herkomst en doorreis. Ook verzocht de Europese Raad de Commissie om optimaal gebruik te maken van Europese financiële middelen, en in november verslag uit te brengen aan de Raad over haar intenties ter zake. Lidstaten proberen ergo onderling overeenstemming te bereiken over het opzetten van stimulansen. Dit is een concrete invulling van de brede partnerschappen, een belangrijk onderdeel van de voorstellen in het migratie- en asielpact.<sup>5</sup> Het gaat hierbij om geïntensiveerde samenwerking met belangrijke landen van herkomst, transit en opvang, bouwend op de voortgang van de afgelopen jaren. Het kabinet is voorstander van een op maat gemaakte aanpak per land. Wat het kabinet betreft gaat het om een integrale benadering die is gericht op alle aspecten van migratie. Ook is de verdere coördinatie tussen de EU en haar lidstaten nodig om te zorgen dat relevante instrumenten zo effectief mogelijk worden gebruikt. Bovendien moet er rekening worden gehouden met de verwachte impact op andere doelstellingen en belangen.

Het kabinet waardeert deze gezamenlijke stappen en zal blijven aandringen op verdere concretisering van deze landenspecifieke aanpak waarbij effectief gebruik wordt gemaakt van relevante Europese instrumenten, zoals het Nabuurschaps-, Ontwikkelings- en Internationale Samenwerkingsinstrument (NDICI), artikel 25bis van de Visumcode en het leverage-mechanisme.

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_nl](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_nl)

In algemene zin zet Nederland zich in voor zowel het Europese als het bilaterale spoor, waarbij een gezamenlijke EU-aanpak de voorkeur geniet. Bilateraal trekt Nederland met name in Benelux-verband op in onderhandelingen met derde landen, maar ook andere samenwerkingsverbanden kunnen opportuun zijn. Gezamenlijk legt de EU meer gewicht in de schaal dan één of enkele lidstaten. Verder kan een integrale en gemeenschappelijke inzet van de EU de bilaterale inzet juist versterken.

**Aanbeveling 3 — Derde landen sterker aanmoedigen om samen te werken op het gebied van overname. Tijdpad: 31 december 2022.**

De derde aanbeveling stelt dat de Commissie moet nagaan in hoeverre alle nieuw voorgestelde overeenkomsten, instrumenten en beleidsmaatregelen met betrekking tot derde landen kunnen worden gebruikt als stimulansen voor migratiebeheer en samenwerking op het gebied van terugkeer en overname. Dit zou volgens het rapport vanaf 31 december 2022 in moeten gaan.

Het kabinet herkent zich ook in deze aanbeveling. Zoals uw Kamer bekend is, en hierboven ook al is uiteengezet, pleit het kabinet al langere tijd voor brede Europese partnerschappen met landen van herkomst, transit en opvang. Over de gewenste inhoud en opzet is uw Kamer onder andere geïnformeerd in het BNC-fiche inzake de overkoepelende mededeling van de Commissie over het asiel- en migratiepact.<sup>6</sup> Het kabinet is van mening dat in de relatie van de EU met belangrijke herkomst- en transitlanden, alle relevante instrumenten, waar opportuun, ingezet kunnen worden om de brede migratiesamenwerking te versterken. Dit is tevens opgenomen in verschillende Raadsconclusies.<sup>7</sup> Hierbij is maatwerk per land en regio, verbeterde coördinatie en een stapsgewijze uitvoering van deze aanpak essentieel om resultaten te boeken.

Het versterken van migratiesamenwerking met landen van herkomst en transitlanden is een speerpunt van het kabinet. Binnen de brede migratiesamenwerking is nadrukkelijk aandacht voor verbetering van de samenwerking op terugkeer. Bij voorkeur in Europees verband en met inzet van, zoals hierboven aangegeven, alle relevante instrumenten. Op 1 maart jl. is uw Kamer geïnformeerd over de wens van het kabinet om concrete vervolgstappen te zetten in de terugkeersamenwerking met de toepassing van artikel 25bis van de Visumcode.<sup>8</sup> Bij de toepassing van deze strategie is ruimte voor een op maat gemaakte aanpak per land. De samenhang met bredere partnerschappen en externe betrekkingen moet daarbij niet uit het oog worden verloren. De voortgang op deze strategie (als onderdeel van de Integrale Migratieagenda) is uw Kamer op 11 januari jl. toegezonden.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2955

<sup>7</sup> Zie ook pagina 54 van het EU Rekenkamer rapport.

<sup>8</sup> Kamerstuk 19 637, nr. 2702

<sup>9</sup> Kamerstuk 19 637, nr. 2693

**Aanbeveling 4 — De gegevensverzameling verbeteren. Tijdpad: 31 december 2023.**

In de laatste aanbeveling adviseert de ERK om de gegevensverzameling te verbeteren omtrent terugkeer en overnames en omtrent de duurzaamheid van re-integratie. Hiertoe moeten de gegevens over de snelheid van de terugkeer- en overnameprocedures verder opgesplitst worden en daarbij gebruik gemaakt worden van door de lidstaten te verstrekken gegevens. Bovendien zullen systematisch gegevens verzameld moeten worden over de duurzaamheid van de re-integratie van teruggekeerde migranten. Vanaf 31 december 2023 zou hierop moeten worden ingezet.

Het kabinet beklemtoont het nut van deze aanbeveling en is van mening dat een betere gegevensverzameling leidt tot meer inzicht, waardoor empirische beleidsbeslissingen inzake samenwerking op het gebied van terugkeer dan wel overname gefaciliteerd kan worden. Hierdoor kan er ook de algehele impact van EU-acties wat betreft het verbeteren van de samenwerking met derde landen op het gebied van overname beoordeeld worden, waardoor er geleerde lessen getrokken kunnen worden. Een stap vooruit op dit gebied is het jaarlijkse rapport waarin de terugkeersamenwerking met derde landen staat gerapporteerd, dit vloeit voort uit artikel 25bis van de Visumcode.

Het kabinet onderschrijft de analyse en de aanbevelingen van de ERK in het rapport en zal er in Europees verband op aandringen dat deze aanbevelingen zoveel mogelijk opvolging krijgen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
A. Broekers-Knol