



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hoofdkantoor
Directie Strategisch Advies en
Juridische Zaken

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 164
2501 CD Den Haag
www.dtenv.nl

Datum
22 maart 2024

Ons kenmerk
5332297

nota

Aanpassen bedragen terugkeerondersteuning door
Frontex JRS

Van
ADDT&V
Datum/eindparaaf

Concipiënt
Datum/paraaf

1. Aanleiding

Het Europees Grens- en Kustwachtagentschap (Frontex) lanceerde op 1 april 2022 haar eigen herintegratieprogramma, de Joint Reintegration Services (JRS). Nederland heeft zich in verschillende gremia¹ gecommitteerd aan het implementeren van het JRS programma binnen het Nederlandse terugkeerlandschap. De bedragen en de werkwijze waarmee wordt gewerkt onder het JRS herintegratieprogramma wijken echter af van de bedragen en werkwijze binnen het huidige nationale kader. In voorbereiding op de verdere uitrol van JRS binnen de DT&V en in het kader van het gelijkheidsbeginsel en uniformiteit ligt het in de rede dat de bedragen ten behoeve van terugkeerondersteuning gelijk worden getrokken.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om:

- Het nationale beleidskader t.a.v. terugkeerondersteuning te harmoniseren met de bedragen en ondersteuning uit het JRS-programma van Frontex met ingang van twee maanden na akkoord uw akkoord;

¹ De DT&V heeft deze toezegging gedaan aan Frontex en in verschillende strategische overleggen, zoals SCIFA, IMEX en HLRT Frontex.

- Hierbij één aspect uit het bestaande beleidskader aanvullend te behouden, namelijk de financiële ondersteuningsbijdrage voorafgaand aan vertrek (€200 p.p. voor volwassenen en €40 p.p. voor minderjarigen).

Hoofdkantoor
Directie Strategisch Advies en
Juridische Zaken

Datum
22 maart 2024

Ons kenmerk
5332297

3. Kernpunten

- Om ongelijkheid tussen vreemdelingen en het risico op concurrentie tussen verschillende aanbieders van terugkeerondersteuningsprogramma's tegen te gaan is het van belang dat iedere aanbieder dezelfde bedragen hanteert.
- Het gelijktrekken van de nationale bedragen met de hoogte van de JRS-bedragen zorgt voor eenduidigheid en voor duidelijkheid richting de vreemdeling. Ook wordt hiermee voorkomen dat de vreemdeling gaat verkennen welk programma het hoogste bedrag verstrekt bij vertrek uit Nederland.
- In november 2022 riep de Inspectie van Justitie en Veiligheid de DT&V in haar rapport '*Verantwoord vertrek vreemdelingen*' o.a. op een meer uniforme werkwijze te bewerkstelligen ten aanzien van gespreksvoering. De in deze nota voorgestelde wijziging is in de geest van deze aanbeveling.
- Ten slotte draagt het gelijktrekken van de bedragen naar de maatstaf van JRS bij aan de harmonisatie van terugkeerondersteuningsbeleid op Europees niveau en wordt secundaire migratie tussen lidstaten tegengegaan.
- Als uitzondering op de harmonisatie wordt geadviseerd om overeenkomstig aan het huidige beleid een contante financiële bijdrage bij vertrek uit Nederland te behouden. Uit ervaring van de uitvoering – zowel DT&V als IOM – blijkt dat een contante financiële bijdrage een stimulerende werking heeft om vertrek te bewerkstelligen.
- Het gelijktrekken van de bedragen is ook vanuit uitvoeringsperspectief voordelig. Medewerkers van de DT&V hebben namelijk eenduidige informatie met betrekking tot de financiële mogelijkheden bij terugkeer, ongeacht met welk programma de feitelijke uitvoering plaatsvindt. Daarnaast draagt gelijktrekken bij aan een uniforme boodschap in de richting van herkomstlanden.
- De organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van dit beleid hebben twee maanden nodig om hun interne organisaties en partners voor te bereiden op de voorgestelde wijziging. De DT&V zal bijvoorbeeld herkomstlanden goed mee moeten nemen in de beoogde wijziging.

4. Toelichting

De inzet van het kabinet, en daarmee ook van de DT&V, is langdurig gericht geweest op een uitgebreider mandaat van Frontex op terugkeer. Vanuit de Verordening inzake de Europese Grens- en Kustwacht (2019/1896) is het mandaat van Frontex uitgebreid met technische en operationele ondersteuning van het agentschap in alle fases van terugkeer, waaronder *post-arrival* en *post-return* (i.c. herintegratieondersteuning). Om hier opvolging aan te geven heeft Frontex het JRS-herintegratieprogramma gelanceerd op 1 april 2022. In de nota 'Nationale ontwikkelingen t.a.v. Frontex Joint Reintegration Services (JRS)'² is de

² Nota 'Nationale ontwikkelingen t.a.v. Frontex Joint Reintegration Services (JRS)' (kenmerk: 4428170).

SJenV eerder geïnformeerd over de ontwikkelingen met betrekking tot het Frontex JRS-programma.

De Subsidieregeling Ondersteuning Zelfstandig Vertrek (hierna: OZV-regeling) is in 2023 gewijzigd. Insteek was dat ook de NGO's die subsidie ontvangen van de DT&V om terugkeer te bewerkstelligen gebruik kunnen maken van de lokale dienstverleners van het JRS-programma.

Hoofdkantoor
Directie Strategisch Advies en
Juridische Zaken

Datum
22 maart 2024

Ons kenmerk
5332297

Financiële verschillen tussen het huidige nationale terugkeerondersteuningsbeleid en Frontex JRS

1. Huidige nationale terugkeerondersteuningsbeleid

Het huidige Nederlandse terugkeerondersteuningsbeleid bestaat uit twee componenten; de basisvertrekondersteuning via het 'Return and Emigration Assistance from the Netherlands' (REAN)-programma en herintegratieondersteuning via het 'Assisted Voluntary Return and Reintegration' (AVRR)-programma. Het REAN-programma wordt, met subsidie van de Nederlandse overheid en AMIF³-subsidie, uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: IOM). Naast het REAN-programma kunnen vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten⁴ ook in aanmerking komen voor herintegratieondersteuning, in de regel eveneens uitgevoerd door IOM en in mindere mate uitgevoerd door enkele nationale ngo's die subsidie krijgen onder de OZV-regeling. In onderstaande tabel zijn de ondersteuningsmogelijkheden vanuit het huidige beleid weergegeven:

Huidige nationale praktijk	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
REAN-ondersteuning	Uitgesloten	<ul style="list-style-type: none">- Voorlichting over vertrek- Hulp bij verkrijgen van reisdocumenten- Vliegticket- Extra ondersteuning voor kwetsbare migranten- €0 - €200,- contante ondersteuningsbijdrage per terugkeerder (afhankelijk van nationaliteit) bij vertrek.
Herintegratie-ondersteuning	Uitgesloten, wel ondersteuning mogelijk vanuit Frontex JRS.	€1.800,- per volwassene en €2.800,- per minderjarig kind/alleenstaande minderjarige vreemdeling, waarvan maximaal €300,- contant.

³ Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie.

⁴ In beginsel komen alleen vreemdelingen afkomstig uit landen die een visum nodig hebben om naar Nederland te reizen en zijn herkend als ontwikkelingslanden door OESO in aanmerking komen voor herintegratieondersteuning. Daarnaast zijn de landen uit de Westelijke Balkan en Moldavië uitgesloten van herintegratieondersteuning.

2. Het Frontex JRS-programma

Onder het JRS-programma wordt, naast verschillende bedragen, ook een andere werkwijze gehanteerd waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen *post-arrival assistance* voor de eerste drie dagen na aankomst en *post-return assistance*. In de tabel hieronder staat welke ondersteuning wordt aangeboden vanuit Frontex JRS:

Hoofdkantoor
Directie Strategisch Advies en
Juridische Zaken

Datum
22 maart 2024

Ons kenmerk
5332297

JRS	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
Post-arrival (3 dagen na aankomst)	€615,- per terugkeerder (in contanten, in natura of gecombineerd) ⁵	€615,- per terugkeerder (in contanten, in natura of gecombineerd)
Post-return	€1.000,- per hoofdaanvrager/ familielid/ aanhang (deels in contanten mogelijk)	€2.000,- per volwassene ⁶ of hoofdaanvrager €1.000,- per familielid/ aanhang (deels in contanten mogelijk)

3. De verschillen tussen het huidige terugkeerondersteuningsbeleid en Frontex JRS

- Onder het huidige nationale beleid wordt een contante financiële bijdrage aan de vreemdeling gegeven in Nederland bij vertrek. Het exacte bedrag dat de vreemdeling in contanten ontvangt is afhankelijk van de nationaliteit en de situatie, maar in beginsel wordt maximaal €200,- vanuit de REAN-regeling via IOM Nederland gegeven en maximaal €300,- herintegratieondersteuning. Dit betekent dat een vreemdeling bij zelfstandig vertrek maximaal €500,- contant ontvangt op de luchthaven bij vertrek. Onder het JRS-programma wordt geen contante financiële ondersteuning gegeven aan de vreemdeling op de luchthaven in Nederland, maar pas in het land van herkomst.
- Onder Frontex JRS wordt ondersteuning in het land van herkomst voor de eerste dagen na aankomst aangeboden door de lokale dienstverlener die is gecontracteerd door Frontex. De lokale dienstverlener kan in overleg met de bevoegde autoriteit in de Europese lidstaat bepalen of de ondersteuning wordt aangeboden in contante financiële ondersteuning, in natura of gecombineerd. Het is aan de lidstaat om in te vullen op welke manier de ondersteuning wordt aangeboden. Onder het huidige terugkeerondersteuningsbeleid bestaat dit systeem niet en is het grootste deel van de herintegratieondersteuning in natura (minimaal €1500,- of €2500,-).
- Herintegratieondersteuning voor gedwongen vertrek bestond voor de komst van JRS nationaal nog niet.

⁵ Het is aan de lidstaat om te bepalen of de ondersteuning wordt aangeboden in contanten, natura of gecombineerd. Dit kan ook verschillen per vreemdeling en land van herkomst.

⁶ *Bij een gezin met meerdere volwassene kunnen zij individueel in aanmerking komen voor € 2000, doordat zij apart worden opgevoerd in het RIAT systeem. Het is echter essentieel dat de kinderen worden gekoppeld aan een volwassene.

- Voor een alleenstaande vreemdeling is de ondersteuning hoger onder JRS, maar voornamelijk voor gezinnen zijn de bedragen via JRS lager dan onder het huidige systeem.⁷

Hoofdkantoor
Directie Strategisch Advies en
Juridische Zaken

Voorgestelde beleidsaanpassing:

- Er wordt aangesloten bij de werkwijze en de bedragen van Frontex JRS voor zelfstandig en gedwongen vertrek, waarbij *post-arrival* en *post-return* ondersteuning in land van herkomst worden verstrekt. Het is mogelijk dat Frontex de bedragen van het programma aanpast, waarbij deze lijn gevolgd zal worden.
- Het Frontex JRS-programma biedt ruimte aan Europese lidstaten om een extra contante financiële ondersteuning ('top-ups') te geven bij vertrek. Op basis van interne en externe gesprekken wordt het wenselijk geacht om een kleine financiële ondersteuning aan te bieden in Nederland bij vertrek, omdat dit een motiverend effect heeft om te vertrekken. De organisaties in het land van herkomst worden vaak niet volledig vertrouwd door de vreemdeling en het is belangrijk voor de terugkeerder om in ieder geval alvast een deel van de ondersteuning te hebben ontvangen bij het vertrek. Om het vertrek te stimuleren, wordt geadviseerd om aanvullend vanuit nationale middelen een kleine financiële contante ondersteuning mee te geven Nederland. Hierbij worden de bedragen uit de huidige REAN-regeling van €200 per volwassene en €40 per minderjarige aangehouden.
- Op basis van gesprekken met IOM is gebleken dat zij circa twee maanden nodig hebben om de voorgestelde wijziging door te voeren, omdat interne systemen en de werkwijze hierop moeten worden aangepast. Dit betekent dat de beleidswijziging twee maanden na instemming met de wijziging in werking kan treden waarbij de inschrijfdatum leidend is.
- De DT&V zal afspraken maken met IOM en de ngo's over de overgangsperiode.

Datum
22 maart 2024

Ons kenmerk
5332297

⁷ Rekenvoorbeeld 1: Als een gezin bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen onder het huidige nationale beleid terugkeert met behulp van IOM ontvangen ze op de luchthaven onder de REAN-regeling €480,- in contanten (2 × €200,- plus 2 × €40,-). Aan herintegratieondersteuning krijgt het gezin per volwassene €1.800,- en per minderjarige €2.800,-, waarvan maximaal €300,- per persoon contant kan worden meegegeven op Schiphol. In totaal krijgt het gezin €9.680,- aan terugkeerondersteuning.

Onder JRS ontvangt het gezin €615,- per persoon aan post-arrival assistance (contant, in natura of gecombineerd) in land van herkomst. Dit is in totaal €2.460,-. Het gezin ontvangt €2.000,- per volwassenehoofdaanvrager en €1.000,- per familielid aan post-return assistance. In totaal krijgt het gezin €7.460,- aan ondersteuning. Het gezin krijgt €2.220,- minder onder JRS in vergelijking met het huidige nationale beleid.

Rekenvoorbeeld 2: Als een alleenstaande vreemdeling onder het huidige nationale beleid terugkeert met IOM, dan ontvangt deze op Schiphol onder de REAN-regeling €200 aan basisvertrekondersteuning. Aan herintegratieondersteuning krijgt de alleenstaande vreemdeling €1.800, waarvan maximaal €300 in cash kan worden meegegeven op Schiphol. In totaal krijgt de vreemdeling €2.000 aan ondersteuning, waarvan maximaal €500 in contanten op de luchthaven.

Onder JRS ontvangt een alleenstaande vreemdeling in land van herkomst €615 aan post-arrival assistance (in natura, in contanten of gecombineerd). De vreemdeling ontvangt €2000 aan post-return assistance in natura. Het is afhankelijk van de afspraken met de lokale ngo hoeveel de vreemdeling in contant geld krijgt in land van herkomst. In totaal krijgt hij/zij €2615 aan ondersteuning. Het verschil met huidige beleid is + €615.

- In de onderstaande tabel staat welke ondersteuning de vreemdeling zou ontvangen na harmonisatie van het beleid bij zelfstandige terugkeer met IOM, het JRS-programma of een ngo die subsidie ontvangt van de DT&V:

Hoofdkantoor
Directie Strategisch Advies en
Juridische Zaken

Datum
22 maart 2024

Ons kenmerk
5332297

Voorgestelde aanpassing	In Nederland	Post-arrival assistance in land van herkomst (binnen 3 dagen)	Post-return assistance in land van herkomst (12 maanden na aankomst)
Terugkeer met JRS- programma, ngo's of IOM	€40 contant per minderjarige €200 contant per volwassene	€615 (in natura, in contanten of gecombineerd) ⁸	€2000 per volwassene (in natura) €1000 per familielid (in natura)

4.1 Politieke context

In verschillende internationale gremia heeft Nederland de toezegging gedaan om gebruik te maken van het JRS-programma. Hoewel het kabinet demissionair is, lijkt het om de in deze nota weergegeven redenen verdedigbaar de voorgestelde beleidswijziging door te voeren.

4.2 Financiële overwegingen

Indien de vreemdeling vertrekt met het JRS-programma wordt de *post-arrival* en *post-return* ondersteuning gefinancierd door Frontex. De herintegratieondersteuning die wordt gegeven indien de vreemdeling vertrekt met IOM wordt deels gefinancierd door de Nederlandse overheid en grotendeels vanuit de Europese AMIF-subsidie. De contante bijdrage op Schiphol wordt in beide gevallen door de Nederlandse overheid betaald.

Voor terugkeer met IOM zal gelden dat het budget mogelijk sneller uitgeput wordt vanwege de (iets) hogere bedragen, daarover zullen afspraken gemaakt moeten worden tussen IOM en het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Uitvoering van Beleid (UvB) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Verantwoordelijke Autoriteit (VA) van de Directie Regie Migratieketen. Daar staat tegenover dat de DT&V mogelijk de terugkeer van een deel van de migranten overneemt van IOM en met Frontex JRS zal uitvoeren, waarvoor de kosten lager zijn omdat deze in die gevallen grotendeels door Frontex gedragen worden.

⁸ Het uitgangspunt zal zijn dat het bedrag in land van herkomst in contanten wordt meegegeven door een lokale dienstverlener van JRS of een lokale missie van IOM in land van herkomst. Echter is het afhankelijk van het land en de situatie van de vreemdeling wat exact mogelijk is, waardoor de regievoerder andere afspraken kan maken met de lokale dienstverlener van JRS of IOM met de lokale missie.

In uitzonderlijke situaties waar het voor IOM op geen enkele manier mogelijk is om *post-arrival assistance* in het land van herkomst te geven, bestaat de mogelijkheid de ondersteuning in contanten te geven aan de vreemdeling bij vertrek.

Onder het huidige beleid is ook ruimte voor dergelijke uitzonderingen.

Door de grote hoeveelheid variabelen in het terugkeerproces (bijvoorbeeld een inschatting van de aantal personen die terugkeren) is het moeilijk om een exacte doorrekening te maken van de financiële gevolgen van deze beleidswijziging.

Hoofdkantoor
Directie Strategisch Advies en
Juridische Zaken

In bijlage I is een uitwerking te vinden met de indicatie van de financiële gevolgen van de beleidsaanpassing.

Datum
22 maart 2024

Ons kenmerk
5332297

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	<p>Het nationale beleidskader m.b.t. terugkeerondersteuning te spiegelen aan de mogelijkheden onder het Joint Reintegration Services programma van Frontex.</p> <p>Bij de spiegeling van het nationale beleidskader aan de mogelijkheden onder Joint Reintegration Services programma van Frontex één aspect uit het bestaande beleidskader aanvullend te behouden, namelijk de financiële ondersteuningsbijdrage voorafgaand aan vertrek (€200 p.p. voor volwassenen en €40 p.p. voor minderjarigen).</p> <p>Dit om ongelijkheid tussen vreemdelingen te voorkomen, al vroeg in de procedure duidelijk te hebben welke bedragen van terugkeerondersteuning gelden, de DT&V voor te bereiden op de komst van JRS en de harmonisatie tussen het terugkeerondersteuningsbeleid in de EU te ondersteunen.</p>
2. Beleidsinstrument(en)	Aanpassing bedragen terugkeerondersteuning
3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Zie toelichting hierboven en bijlage I.
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren	Zie toelichting hierboven en bijlage I.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	
5. Nagestreefde doelmatigheid	
6. Evaluatieparagraaf	

4.3 Juridische overwegingen

De overeenkomsten met IOM⁹ en afspraken met NGO's zullen moeten worden aangepast. De huidige OZV-regeling is al dusdanig aangepast dat er ruimte is voor beleidswijzigingen.

4.4 Communicatie

De Tweede Kamer zal schriftelijk worden geïnformeerd over de harmonisatie.

5. Afstemming

Deze nota is afgestemd met DGM, BZ en IOM. De ngo's zijn hierover geïnformeerd.

6. Bijlage

Bijlage I - Indicatie financiële gevolgen van het aanpassen van de terugkeerondersteuningsbedragen door Frontex JRS.

Hoofdkantoor

Directie Strategisch Advies en
Juridische Zaken

Datum

22 maart 2024

Ons kenmerk

5332297

⁹ De REAN-overeenkomst en AVRR projectvoorstellen moeten worden aangepast.