



De strategische landenbenadering migratie

TUSSEN WENS EN WERKELIJKHEID



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

VOORSTUDIE

De strategische landenbenadering migratie

TUSSEN WENS EN WERKELIJKHEID

VOORSTUDIE

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

Deze voorstudie maakt deel uit van het ACVZ advies 'De strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid'.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2015

Kenmerk: 19•2015, juni 2015
ISBN: 978-90-8521-067-2

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

Inhoudsopgave

DEEL A	
<i>Ontstaan en ontwikkeling van de strategische landenbenadering migratie</i>	7
Voorgeschiedenis strategische landenbenadering migratie: 1996-medio 2011	7
De strategische landenbenadering migratie: medio 2011 tot heden	25
DEEL B	
<i>Terug- en overnameovereenkomsten en Totaalaanpak Migratie en Mobiliteit</i>	35
Ontstaan en ontwikkeling terug- en overname	35
Tabel 1: Overzicht EU terug- en overnameovereenkomsten	40
EU-beleid migratie en terugkeer	41
Algemene beleidsontwikkeling EU terugkeerbeleid	41
Mobiliteitspartnerschappen en Gemeenschappelijke Agenda's	44
Tabel 2: Overzicht EU Mobiliteitspartnerschappen	45
Europese migratiedialogen en samenwerking op operationeel niveau	47
Overige internationale samenwerking	48
Wisselwerking strategische landenbenadering Nederland en EU	49
DEEL C	
<i>Landenoverzicht ontwikkelingen strategische landenbenadering migratie</i>	53
DEEL D	
<i>Organisaties en organisatiestructuren</i>	103
Nederland	103
Europese Unie	105
Internationaal	110
Lijst met afkortingen	113

Ontstaan en ontwikkeling van de strategische landenbenadering migratie

Inleiding

De aanpak van gedwongen terugkeer door middel van een strategische landenbenadering migratie is niet van recente datum. Beleidsstrategieën die dezelfde kenmerken vertonen worden al sinds de jaren negentig met enige regelmaat aangetroffen in kamerstukken. Al in 1996 wordt erkend dat het ontwikkelingsbeleid kan bijdragen aan het effectueren van terugkeer van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Die meer geïntegreerde aanpak vloeit voort uit de nota Herijking van het buitenlands beleid.¹ In die nota wordt gesteld dat de uitdagingen waar de regering voor staat een meer samengesteld karakter hebben dan voorheen, waardoor er een noodzaak bestaat om beleidsacties gecoördineerd in te zetten om een zo doeltreffend mogelijk beleid te voeren. In de beleidsnotities en andere kamerstukken over terugkeer en over ontwikkeling en migratie, worden de uitgangspunten van dit beleid weergegeven. Op basis van deze stukken wordt hieronder uiteengezet hoe de strategische landenbenadering migratie op hoofdlijnen in de periode 1996-2014 ter sprake is gekomen in de Kamer.

Voorgeschiedenis strategische landenbenadering migratie: 1996-medio 2011

Het tweesporenbeleid (1996)

In een brief van de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer worden de uitgangspunten van het terugkeerbeleid als volgt geformuleerd:²

- niet toelaten betekent terugkeren; vrijwillige terugkeer³ is de beste optie;
- gedwongen terugkeer is het noodzakelijke complement.

Dit wordt ook wel het ‘tweesporenbeleid’ genoemd. In 1996 wordt een landgerichte aanpak ingevoerd. Gelet op de aantallen in de opvang verblijvende vreemdelingen die voor terugkeer in aanmerking komen, was de aanpak in eerste instantie gericht op Angola, Eritrea, Ethiopië en Somalië.

In de brief wordt gesteld dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking kan bijdragen aan het stimuleren van zelfstandige terugkeer. Bij het bieden van ontwikkelingssteun kan de minister de medewerking aan terugkeerprogramma’s voor (zelfstandige) terugkeer aan de orde stellen. Dit wordt verder uitgewerkt in de Notitie Migratie en Ontwikkeling uit 1996.

1 *Kamerstukken II 1994/95*, 24 337, nr. 2. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24337-2.html>.

2 23 februari 1996, *Kamerstukken II 1995/96*, 19 637, nr. 174. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-174.html>.

3 Hier wordt nog gesproken over ‘vrijwillige terugkeer’. Vanaf 1999 (Notitie Terugkeerbeleid) spreekt de SvJ over ‘zelfstandige terugkeer’. In de huidige Vc 2000 is de term ‘zelfstandig vertrek’ opgenomen.

Notitie Migratie en Ontwikkeling (1996)

In de Notitie Migratie en Ontwikkeling van 1996⁴ wordt de relatie tussen ontwikkelings-samenwerking en migratie beschreven. In de notitie wordt opgemerkt dat het ontwikkelingsbeleid een bijdrage kan leveren aan de negatieve gevolgen van migratie, onder andere op het gebied van terugkeer. Het uitgangspunt daarbij is dat geen afbreuk wordt gedaan aan de hoofddoelstelling van ontwikkelingssamenwerking, namelijk armoedebestrijding. Dit uitgangspunt staat ook in 2015 nog steeds voorop bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor legaal in Nederland verblijvende migranten die zelfstandig willen terugkeren wordt een algemeen remigratieprogramma ontwikkeld. Ook wordt in deze nota opgemerkt dat er specifieke programma's voor de zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers zullen worden opgezet, die in eerste instantie Angola, Eritrea, Ethiopië, Somalië en eventueel Sri Lanka, zullen betreffen.

Tevens wordt in deze nota opgemerkt dat als landen van herkomst weigeren hun onderdanen terug te nemen, dit in het kader van de bilaterale betrekkingen aan de orde zal worden gesteld, waarbij alle aspecten van de bilaterale relatie betrokken kunnen worden. In de praktijk zijn er met een aantal landen problemen bij de uitwerking van de afspraken over terugname. Voor zover het gaat om een aanvaardbare herintegratie/opvang in het derde land, kan via het ontwikkelingsbeleid een positieve stimulans gegeven worden.

Notitie over het terugkeerbeleid (1997)

In 1997 dient de regering een notitie in over het terugkeerbeleid.⁵ Als gevolg van een grote toename van asielaanvragen in 1993 en 1994 staan het asielbeleid en het terugkeerbeleid prominent op de agenda. Middels het Stappenplan asielbeleid (1995) wil de regering het vreemdelingenbeleid op orde brengen en stroomlijnen. De focus ligt in eerste instantie op het inlopen van de achterstanden in de behandeling van asielverzoeken. Nadat die achterstanden enigszins ingelopen zijn, komt het terugkeerbeleid aan bod.

In de genoemde notitie worden de uitgangspunten van het terugkeerbeleid, de knelpunten in de uitvoering, de strategische doelen en praktische oplossingen, en de internationale aanpak uiteengezet. Eén van de gesignaleerde knelpunten betreft het ontbreken van reisdocumenten waardoor de terugkeer ernstig wordt bemoeilijkt. 85% van het aantal 'verwijderbare' asielzoekers komt uit 13 landen waarnaar de terugkeer in de meeste gevallen moeilijk gerealiseerd kan worden door het ontbreken van reisdocumenten.⁶ Het niet verkrijgen van de benodigde laissez passers (LP's) wordt geweten aan een 'complex samenspel van de houding van de asielzoeker in kwestie en de houding van de autoriteiten van het land van herkomst'. Slechts bij een klein aantal landen is de verkrijging van een LP een langdurige aangelegenheid. Voor enkele landen geldt dat wel vrijwillige terugkeer maar geen gedwongen terugkeer plaatsvindt. De Nederlandse overheid voert onderhandelingen met derde landen om te komen tot afspraken voor de afgifte van LP's. Dat gebeurt in de vorm van terug- en overname overeenkomsten (T&O's)⁷ of in de vorm van werkafspraken die in een gezamenlijk document⁸ worden vastgelegd.

Als gevolg van de landgerichte aanpak die in 1996 is ingevoerd, worden er in het kader van ontwikkelingssamenwerking pilots opgestart ter bevordering van vrijwillige terugkeer naar Ethiopië, Eritrea en Angola. Om de houding van de asielzoeker positief te beïnvlo-

4 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 108, nr. 1, Nota Migratie en Ontwikkeling. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25108-1.html>.

5 Brief van 3 juni 1997, Notitie over het terugkeerbeleid, *Kamerstukken II 1996/97*, 25 386, nr. 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25386-1.html>.

6 Algerije, Armenië, Angola, China, Ethiopië, Iran, vm. Joegoslavië (excl. Bosnië), Libanon (Palestijnen), Somalië, Sri Lanka, Syrië, Turkije en Zaïre.

7 Bijvoorbeeld de op 6 juni 1995 afgesloten overeenkomst tussen de Benelux en Roemenië.

8 Bijvoorbeeld de afspraken met Marokko van april 1993 en maart 1994.

den wordt ingezet op facilitering van vrijwillige terugkeer. Het betreft landen waarnaar op dat moment effectief geen gedwongen terugkeer plaatsvindt, maar waar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking wel goede contacten heeft. Bij de onderhandelingen met deze landen wordt uitdrukkelijk meegenomen dat Nederland verwacht dat de betreffende landen van herkomst ook medewerking zullen verlenen aan de terugname van de eigen onderdanen die niet vrijwillig willen terugkeren. De middelen uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking (OS) worden uitsluitend in positieve zin ingezet, en niet als negatieve sanctie. In de Tweede Kamer bestaat daarover wel verdeeldheid.⁹ Enkele reacties waren: CDA: Een land van herkomst dat zijn onderdanen niet wil terugnemen, kan worden geconfronteerd met negatieve prikkels in de sfeer van ontwikkelingssamenwerking of handelsrelaties; PvdA: Bij niet-meewerken kan diplomatieke druk worden uitgeoefend bijvoorbeeld in het kader van de inwerkingtreding van handelsakkoorden; VVD: Aan een land dat niet optimaal meewerkt (aan terugkeer) kan geen ontwikkelings-samenwerking worden gegeven. In de pilot-projectgroep zijn de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken en de IND en het COA vertegenwoordigd. Bij Ethiopië en Eritrea werken de Nederlandse ambassade, de autoriteiten van het betreffende land en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) samen in de uitvoering van de projecten. Ook wordt getracht om particuliere organisaties in Nederland te betrekken bij de projecten. Bij overleg met de betreffende OS-landen worden terug- en overnameaspecten aan de orde gesteld. De intentie is om dit model breder toe te passen wanneer het succesvol blijkt te zijn.

Naast deze koppeling van de terugname van onderdanen aan ontwikkelingssamenwerking ziet de regering ook mogelijkheden voor koppeling van de terugname van eigen onderdanen aan een handelsmissie. De opname van T&O clausules of de sluiting van een T&O kan in de marge van te sluiten handelsovereenkomsten nagestreefd worden, wanneer het ministerie van Justitie dat van belang acht.¹⁰ De minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaat regelmatig met de staatssecretaris van Economische Zaken naar bepaalde landen om te kijken of de koppeling met terugkeer van onderdanen kan worden gelegd. Interdepartementale afstemming op het gebied van het vreemdelingenbeleid vindt plaats binnen de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI) waarin Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Justitie, OCW, SZW, VROM en VWS vertegenwoordigd zijn.¹¹

Uit latere kamerstukken wordt niet duidelijk wat de resultaten van het pilotproject, de werkbezoeken van de ministers en het ISI zijn. Het ISI is in 2003 opgegaan in de Interdepartementale Coördinatiecommissie Integratie en Immigratie (ICII). De ICII is in 2008 opgehouden te bestaan.¹²

Nederlands voorzitterschap EU en algemene aanpak migratiebeleid (1997)

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie van 1 januari 1997 tot 1

9 Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 1996/97, 25 386, nr. 2, p. 5, en 14, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 646, nr. 3, p. 9, 13, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26646-3.html>.

10 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 646, nr. 2, Vragen en antwoorden over de Notitie terugkeerbeleid, p. 23. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26646-2.html>.

11 De ISI is een ambtelijke stuurgroep die is ingesteld bij besluit van de staatssecretaris van Justitie van 8 mei 1990 waarin alle bij het asielbeleid betrokken departementen participeren. In deze stuurgroep worden belangrijke, meer departementen rakende beleidsvoorstellen op het gebied van immigratie en asiel ten behoeve van besluitvorming in de Ministerraad voorbereid, *Kamerstukken II* 1998/99, 19637, nr. 408, brief van 16 december 1998, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-408.html>.

12 Instellingsregeling van 15 december 2003, Stcrt. 2003, 249, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2003-249-p20-SC62896.html>; Intrekking Instellingsregeling van 28 november 2008, Stcrt. 2008, 241, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2008-1734.html>.

juli 1997 heeft Nederland voorgesteld om de terugkeerproblematiek niet alleen binnen de derde pijler (asiel en migratie) te bespreken, maar ook een koppeling te leggen met onderhandelingen tussen de EU en de betreffende derde landen op andere terreinen. Binnen de EU is op Nederlands initiatief de High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) tot stand gekomen. De taakomschrijving van de HLWG omvat het ontwikkelen van een pijler-overschrijdende strategie en een algemene aanpak van het migratiebeleid voor een aantal geselecteerde landen van herkomst en doorreis van asielzoekers en migranten. De HLWG beoogt hiermee een bijdrage te leveren aan het vergroten van de terugkeermogelijkheden naar die landen. Voor Afghanistan/Pakistan, Albanië en omliggende regio, Marokko, Somalië, Sri Lanka en Iran zijn actieplannen opgesteld. Bestaande bilaterale en multilaterale politieke, economische en humanitaire samenwerking, ontwikkelingssamenwerking, conflictpreventie en de samenwerking bij de bestrijding van illegale migratie en georganiseerde criminaliteit worden in kaart gebracht. De keuze voor deze landen komt voort uit de nationale prioriteitenlijsten van de EU-lidstaten. Hierdoor worden ook landen geselecteerd die voor Nederland geen hoge prioriteit hebben.¹³ Daarnaast wordt gewerkt aan een model EU Terug- en overnameovereenkomst (EU-T&O).

Intensivering terugkeerbeleid: Notitie terugkeerbeleid (1999)

In 1999 wordt een notitie Terugkeerbeleid¹⁴ naar de Tweede Kamer gestuurd, ter uitvoering van de afspraken in het regeerakkoord van het kabinet Kok II om het terugkeerbeleid te intensiveren. In deze notitie wordt een onderscheid gemaakt tussen landen waarvoor beleidsmatige beletselen bestaan om de eigen onderdanen terug te laten keren¹⁵ en landen waarbij technische beletselen spelen. De technische beletselen betreffen langdurige aanvraagprocedures ter verkrijging van een LP en het ontbreken van procedure-afspraken over terugkeer. Dat speelt bij met name Algerije, China, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Irak, Iran, Liberia, Libanon, Soedan, Somalië, Sri Lanka en Syrië. Intensivering van het terugkeerbeleid betekent dat de vreemdeling moet meewerken aan de voorbereiding van zijn terugkeer. Daarnaast zal de ondersteuning van de terugkeer worden uitgebreid. Verder worden enkele intensiveringen op het terrein van vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring doorgevoerd. Tot slot wordt de samenwerking tussen de uitvoerende diensten geïntensiveerd. Daartoe wordt een landelijke projectleider terugkeer aangesteld, en een Landelijk Operationeel Terugkeeroverleg (LOTO) ingesteld. De projectleider rapporteert aan een stuurgroep over de realisatie van de doelen. In de stuurgroep zijn de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en Justitie, alsmede de Koninklijke Marechaussee (KMar), Raad van Hoofdc commissarissen, COA en IND vertegenwoordigd. Regionale integrale terugkeerteams (RITT's) onderhouden de operationele contacten met organisaties die zich bezig houden met de terugkeer van vreemdelingen, zoals het IOM.

Plan van aanpak gedwongen terugkeer voor Afghanistan, Noord-Irak, Iran, Somalië (1999)

De IND ontwikkelt, in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken, operationele plannen van aanpak voor (gedwongen) terugkeer van onderdanen van Afghani-

¹³ Kamerstukken II 1998/99, 26 646, nr. 2, Vragen en antwoorden over de Notitie terugkeerbeleid, p. 22.

¹⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 646, nr. 1, Notitie terugkeerbeleid, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26646-1.html>.

¹⁵ Voor onderdanen van Afghanistan, Angola, Burundi, DR Congo, Joegoslavië, Rwanda zou het van een bijzondere hardheid getuigen om hen terug te laten keren in verband met de algehele situatie in het land of omdat onvoldoende duidelijk is of terugkeer verantwoord kan geschieden of niet.

stan, Noord-Irak, Iran en Somalië.¹⁶ Voor deze landen is het vvtv-beleid beëindigd.¹⁷ In de notitie uit 1999 wordt de stand van zaken met betrekking tot terugkeer naar deze landen weergegeven.

Afghanistan: Afghaanse uitgeprocedeerde asielzoekers worden in beginsel niet uitgezet, tenzij er openbare orde indicaties zijn of de asielzoeker enige tijd in Pakistan, India of Iran heeft verbleven alvorens asiel aan te vragen. Dit wordt individueel beoordeeld. Een Nederlandse missie heeft in november 1998 met Pakistan gesproken over uitzetting van Afghaanse vreemdelingen naar Pakistan. Pakistan zet Afghanen niet gedwongen uit naar Afghanistan. Met Pakistan zijn later in EU-verband afspraken gemaakt over overname van Afghanen.¹⁸

Noord-Irak: In maart 1999 heeft een ambtelijke missie gesprekken gevoerd met Turkije om zelfstandige terugkeer van Noord-Irakezen via Turkije te realiseren. Daarbij wordt een koppeling gelegd met mogelijke herintegratiesteun voor de regio en de terugkeerders zelf. In april 1999 is een Interdepartementale werkgroep Terugkeer Noord-Irak ingesteld die de projecten inzake (zelfstandige en gedwongen) terugkeer coördineert. In 2000 en 2001 zijn verschillende ambtelijke missies afgereisd naar Turkije om onder meer tot afspraken te komen over de samenwerking met de Turkse autoriteiten over de terugkeer van personen naar Noord-Irak via het grondgebied van Turkije. Hierbij is met name gesproken over de aantallen terugkeerders en de begeleiding over Turks grondgebied. De Turkse autoriteiten hebben hierbij aangegeven dat gedwongen terugkeer van Irakezen via Turks grondgebied niet aan de orde kan zijn.¹⁹

Iran: De terugkeer naar Iran kan worden hervat. Echter, de Iraanse autoriteiten verstrekken nog steeds alleen een vervangend reisdocument aan Iraniërs die zelfstandig terugkeren.

Somalië: In januari 1998 zijn afspraken gemaakt met de autoriteiten van Somaliland over zelfstandig terugkeer van afgewezen Somaliërs. De meeste Somaliërs (afkomstig uit Somaliland) willen echter niet meewerken aan gefaciliteerde terugkeer. Wanneer zelfstandige terugkeer naar Afghanistan, Noord-Irak, Iran en Somalië niet soepel verloopt, wordt ingezet op gedwongen terugkeer.²⁰

Vreemdelingenwet 2000 en terugkeerbeleid (2001)

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. Iedere asielbeslissing die na 1 april 2001 wordt genomen valt onder de regeling van de Vw 2000 en wordt aangemerkt als een meeromvattende beschikking. Dat betekent dat een afwijzende beschikking automatisch een aantal gevolgen heeft. Het afwijzen van de asielaanvraag leidt sindsdien van rechtswege tot het beëindigen van de opvang en de vreemdeling dient Nederland uit eigen beweging te verlaten. Doet hij dat niet, dan kan hij zonder dat daar een aparte beslissing voor nodig is, uitgezet worden. Vóór 1 april 2001 was daar een

16 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 646, nr. 1, bijlage 1, Plannen van aanpak per land van herkomst. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26646-1.html>.

17 Aan afgewezen asielzoekers uit deze landen werd eerder een voorlopige vergunning tot verblijf (vvtv) verstrekt omdat gedwongen terugkeer naar deze landen van een bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie daar. Eind 1998 oordeelde de staatssecretaris van Justitie dat het in deze landen weer voldoende veilig was voor de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Tijdelijke verblijfsvergunningen van asielzoekers werden ingetrokken.

18 Overnameovereenkomst tussen de EU en Pakistan, persbericht van 7 oktober 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-10-260_nl.htm.

19 *Kamerstukken II 2001/02*, 19637, nr. 609, Brief van 1 oktober 2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-609.html>.

20 Dit is standaard beleid voor vreemdelingen die niet zelfstandig vertrekken.

aparte last tot uitzetting voor nodig. Na iedere negatieve uitspraak of beslissing start een vertrektermijn die 28 dagen duurt. Deze vertrektermijn komt te vervallen als tijdig het juiste rechtsmiddel wordt ingediend. In dat geval mag de beslissing in Nederland worden afgewacht. De Vw 2000 gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor diens vertrek. De vreemdelingenbewaring wordt geïntensiveerd.²¹

*Brief over de uitvoering van het terugkeerbeleid (2002)*²²

In een brief aan de Tweede Kamer van 1 februari 2002 wordt een overzicht van de stand van zaken gegeven ten aanzien van de uitvoering van het terugkeerbeleid. In deze brief wordt aangegeven dat er diplomatieke vertegenwoordigingen zijn die expliciet hebben aangegeven niet mee te willen werken aan gedwongen terugkeer. In de bijlage bij de brief worden Eritrea, Ethiopië, Iran en Somalië genoemd als landen die per definitie geen LP afgeven bij gedwongen terugkeer. De regering trekt (opnieuw) de conclusie dat een gecoördineerde aanpak richting landen van herkomst gewenst is om medewerking te verkrijgen voor de identiteitsvaststelling van illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers, en de terugname van eigen onderdanen. Aangekondigd wordt dat de Justitie-inspanningen op dit gebied zullen worden verbreed naar andere departementen. In de bijlage wordt ook een overzicht gegeven van de activiteiten richting 16 herkomstlanden in het kader van terugkeer. Voor een aantal landen bestaat een doelgroepgericht terugkeerprogramma.

Uit de brief blijkt dat in 2001 binnen de IND de afdeling Coördinatie presentaties ambassades (CPA) is opgericht. Deze afdeling richt zich op LP-aanvragen voor 14 zogeheten moeilijke landen. Om de vaststelling van nationaliteit en identiteit te vereenvoudigen zijn in 2001 immigratiedeskundigen uit enkele landen van herkomst (China, Angola, Nigeria) ingezet. Het project 'taskforce China' vond in breder verband plaats en heeft de samenwerking met de Chinese overheid en de Chinese vertegenwoordiging in Nederland versterkt. Volgens de staatssecretaris van Justitie waren deze projecten succesvol. Voor China werd toen in 36% van de gevallen een LP afgegeven (tegen 24% in 2000). Voor Nigeria werd in 90% van de gepresenteerde zaken een LP afgegeven. Als gevolg van interventies uit de Nigeriaanse gemeenschap in Nederland was de Nigeriaanse ambassade nadien minder bereid tot medewerking aan terugkeer van haar onderdanen, aldus de brief.

Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere terugkeer (2003)

Onder het kabinet Balkenende II worden opnieuw maatregelen aangekondigd om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten.²³ In de nota 'maatregelen voor een effectievere terugkeer' wordt aangekondigd dat de coherentie van het Nederlandse buitenlandse beleid ten aanzien van landen van herkomst zal worden versterkt. Vertrek en terugkeer worden integraal opgenomen in het Nederlands buitenlands beleid, waarbij een zorgvuldige afweging plaatsvindt tussen het belang van terugkeer en andere belangen.

In 2003 wordt een lijst met prioritaire landen van herkomst gehanteerd waarop Nederland zich gaat richten. De inzet op samenwerking met landen van herkomst over terug-

21 *Kamerstukken II* 2001/02, 26 646, nr. 648, Brief van de staatssecretaris van Justitie over de stand van zaken met betrekking tot het terugkeerbeleid d.d. 1 februari 2002, p. 7-8, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-648.html>.

22 *Kamerstukken II* 2001/02, 26 646, nr. 648, Brief van de staatssecretaris van Justitie over de stand van zaken met betrekking tot het terugkeerbeleid d.d. 1 februari 2002, p. 7 en 27-28, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-648.html>.

23 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 344, nr. 1 Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid, 21 november 2003, m.n. p. 21-26. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-1.html>.

keer van eigen onderdanen betreft 11 geselecteerde landen.²⁴ Met die landen bestaat al een vorm van samenwerking op het gebied van terugkeer. Belangrijke criteria voor de keuze van deze 11 landen zijn het aantal vreemdelingen met de nationaliteit van het land dat zonder verblijfstitel in Nederland verblijft, en de inschatting dat het EU-beleid op korte termijn te weinig concrete resultaten oplevert bij deze landen.

Er wordt een landenspecifieke aanpak voor terugkeer ingezet. Per land wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om door middel van dialoog, ondersteuning of in laatste instantie pressie medewerking aan terugkeer te verkrijgen. In de nota wordt gesteld dat in eerste instantie maatregelen op het gebied van migratie en personenverkeer zullen worden ingezet. Als deze maatregelen ontoereikend zijn, zal worden gekeken naar mogelijke maatregelen op andere terreinen van het buitenlands beleid. Een vast onderdeel van de strategieën moet zijn dat het onderwerp terugkeer in alle betrekkingen met de betreffende landen van herkomst op de agenda wordt gezet. Het betreft contacten in het kader van missies van bewindslieden en ambtenaren, politieke contacten en reguliere contacten van ambassades. Aan de derde landen wordt gevraagd mee te werken aan de (zelfstandige en gedwongen) terugkeer van hun eigen onderdanen. Daarbij gaat het concreet om de vaststelling van de identiteit/nationaliteit van vreemdelingen, het verstrekken van een LP, de feitelijke wedertoelating, en het toelaten van overheidsvluchten voor terugkeer. Tevens wordt opgemerkt dat Nederland wel oog moet hebben en houden voor de belangen van het land van herkomst; dat kan ook gaan om immateriële belangen zoals respect. Betoogd wordt dat het aangaan van een dialoog mogelijk meer kan opleveren dan het eenzijdig opleggen van restrictieve maatregelen. Wanneer een land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer, zal onderzocht worden hoe eventueel pressie uitgeoefend kan worden. Daarbij wordt een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de verschillende Nederlandse belangen op korte en lange termijn.

Een concreet voorbeeld van ondersteuning binnen het migratiedomein betreft de ondersteuning van de opvang van minderjarigen in Angola, waarbij ook opvang wordt geboden aan afgewezen alleenstaande minderjarige asielzoekers uit Nederland. Onderzocht wordt of deze ondersteuning ook in de DR Congo gerealiseerd kan worden. Daarnaast worden in de notitie enkele mogelijkheden voor ondersteuning vanuit ontwikkelingssamenwerking genoemd, te weten:

- Versterking van de capaciteit voor het beheer van migratie en de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in de vorm van kennis en apparatuur;
- Versterking van de capaciteit voor overleg over asiel en migratie en voor hulp bij het sluiten van overnameovereenkomsten met naburige landen.

In de terugkeernota wordt geconstateerd dat de landen die voor OS-hulp in aanmerking komen overwegend andere landen zijn dan de prioritaire terugkeerlanden.²⁵ De ODA-middelen (Official Development Assistance) werden daardoor nog beperkt ingezet voor terugkeer-ondersteunende activiteiten. Om te bevorderen dat vanuit de ontwikkelings-samenwerking wordt bijgedragen aan een geïntegreerd terugkeerbeleid wordt vanaf 2003 een apart (OS)-budget ingesteld, dat ook wordt ingezet voor landen die niet in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp.

Per 1 januari 2004 wordt de regiefunctie in het terugkeerproces centraal belegd bij de

²⁴ Afghanistan, Algerije, Angola, China, DR Congo, Guinee, Iran, Nigeria, Servië en Montenegro, Somalië en Syrië.

²⁵ In de Notitie 'Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015' staat een overzicht van de voorge-stelde OS-partnerlanden.

Stafafdeling Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) van het ministerie van Justitie. Deze afdeling coördineert de activiteiten van de verschillende organisaties die een taak hebben in de terugkeer van vreemdelingen. Met deze maatregel wordt beoogd het terugkeerproces effectiever en efficiënter te laten verlopen. Voor de coördinatie van de uitvoeringsactiviteiten van de betrokken organisaties zijn al eerder Regionale integrale terugkeer teams (RITT) opgericht. Deze teams zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de uitvoering van het terugkeerbeleid, informatievoorziening daarover en de afstemming met andere ketenorganisaties in de desbetreffende politieregio's. Een RITT wordt samengesteld uit een vertegenwoordiger van het COA, de IND en het betreffende politiekorps. Deze teams zijn belast met de integrale behandeling van individuele dossiers van vreemdelingen. Ieder RITT kan al naar gelang de regionale problematiek tot specifieke overlegvormen besluiten. De feitelijke uitvoering van het terugkeerbeleid vindt plaats op lokaal niveau in zogeheten Lokale Taakgroepen (LTG) die bestaan uit opvangmedewerkers van het COA, medewerkers Toezicht en Terugkeer van de IND en de coördinator van de Vreemdelingenpolitie. Hierin vinden ook de feitelijke werkzaamheden plaats ten behoeve van de terugkeer van individuele afgewezen asielzoekers. RITT's coördineren de uitvoering van deze LTG's.²⁶

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is voorstander van het nemen van maatregelen in Europees verband, bijvoorbeeld door het afsluiten van T&O's. Nederland heeft met een aantal derde landen al afspraken gemaakt over terug- en overname in het kader van EU- en Benelux-T&O's, bilaterale T&O's en MoU's. Daar waar de EU/Benelux geen resultaten kan bereiken en het één van de prioritaire terugkeerlanden betreft, zal Nederland nadere afspraken maken met deze landen. Onderkend wordt dat enkel en alleen het bestaan van een T&O niet automatisch betekent dat de afspraken nagekomen worden. Een continu relatiebeheer is vereist. In 2004 brengt de minister van Buitenlandse Zaken een notitie uit over de opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen. Deze notitie moet gezien worden in samenhang met de Terugkeernota van 2003.

Notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen (2004)

In de 'Notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen'²⁷ van februari 2004 wordt aangegeven in welke bilaterale verdragen in principe een terug- en overnamebepaling dient te worden opgenomen, en in welke gevallen dat niet nodig is, bijvoorbeeld omdat er al een verdrag met het betreffende land gesloten is.²⁸ Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen een clausulevariant waarbij het derde land zich alleen verplicht tot de terugname van eigen onderdanen, en de variant waarbij het land zich ook verplicht tot de overname van derdelanders en staatlozen. Verder wordt de interdepartementale procedure beschreven waarbinnen wordt bepaald of de opname van een clausule over terugkeer opportuun is. Als het gaat om een verdrag met één van de zogenaamde prioriteitslanden²⁹ neemt de behandeld ambtenaar van het eerstverantwoordelijke minis-

26 M. Olde Monnikhof & J. de Vreede, Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vw 2000, Nieuwegein: Kiwa, 2004, p. 60-61.; Zie ook: Terugkeernota 1999.

27 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 344, nr. 20, Notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen, 11 februari 2004, zie ook bijlage I Landen waarmee geen terug- en overnameclausule hoeft te worden overeengekomen, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-20.html>. 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>.

28 Bij handels- en investeringsbeschermingsverdragen ligt de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen anno 2015 overigens niet op nationaal maar op EU-niveau. Bij handelsverdragen is dat dan al decennia het geval, bij investeringsbeschermingsverdragen is dat het geval sinds het Verdrag van Lissabon; informatie uit een interview met BZ.

29 Het betreft de zogenaamde ministerraadlanden; Dit overzicht wordt vastgesteld in de ministerraad en wordt periodiek geactualiseerd. Op 11 februari 2004 ging het om de volgende landen: Bangladesh, Bosnië-Herzegovina, Cuba, India, Irak, Iran, Jemen, Jordanië, Kazachstan, Kirgizstan, Libië, Tadzjikistan, Turkmenistan.

terie contact op met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er vindt overleg plaats met het ministerie van Justitie. Er wordt een clause over terug- en overname opgenomen in het verdrag tenzij het eerstverantwoordelijke ministerie kan aantonen dat het belang van totstandkoming of wijziging van het verdrag prevaleert boven het belang van een terug- en overnameclause. Als men er niet uitkomt, dan neemt de ministerraad een beslissing. Wanneer het geen prioriteitsland betreft en niet van de beginselverplichting tot het opnemen van een clause kan worden afgeweken, nemen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie samen het initiatief voor ambtelijk overleg. Deze ministeries dienen aan te tonen dat het belang van een clause prevaleert boven het belang van totstandkoming van het specifieke verdrag. Als overleg tussen de betrokken bewindspersonen niet tot resultaat leidt, wordt de knoop doorgeslagen in de ministerraad. Opname van een T&O-clause in een verdrag betekent niet dat er concrete afspraken zijn gemaakt over medewerking van landen aan (gedwongen) terugkeer. Er ligt slechts een intentie van partijen om samen te werken bij de wederzijdse terugkeer van onderdanen en/of derdelanders. Deze intentie dient nader uitgewerkt te worden in een juridisch bindende T&O waarin ook een aantal praktische afspraken wordt vastgelegd. Het beleid voorziet in de mogelijkheid om een bijkomende sanctie toe te passen wanneer een ministerraadland niet meewerkt aan opname van een T&O-clause, en dit wel een harde eis van Nederland is. Het opleggen van een sanctie is alleen mogelijk als er een OS- of andere ondersteuningsrelatie met het herkomstland bestaat.

In het advies *'Terugkeer: de internationale aspecten'* (2004) heeft de ACVZ zich uitgesproken over het koppelen van andere beleidsdossiers aan terugkeer en over het inzetten van aanmoedigende en repressieve maatregelen om medewerking van landen van herkomst aan terugkeer te bevorderen.³⁰ De ACVZ onderschrijft de noodzaak om landenspecifieke strategieën op te stellen, waarbij terugkeer en terugname worden uitgewerkt als integraal onderdeel van het Europees buitenlands beleid. Ook terugkeerclausules in (handels) verdragen moeten deel uitmaken van deze strategieën. De commissie is terughoudend waar het gaat om het inzetten van het budget voor ontwikkelingssamenwerking voor terugkeer ondersteunende activiteiten, omdat er geen duidelijk verband is met armoedebestrijding. Met veel landen van herkomst bestaan geen OS-relaties, en illegale migranten die moeten terugkeren behoren in sociaal opzicht vaak niet tot de doelgroep van het OS-beleid. De ACVZ is van mening dat dialoog, medewerking en pressie deel uit moeten maken van een integraal buitenlands beleid, wil het succesvol zijn. Tegelijkertijd vraagt de ACVZ zich af of het korten op ontwikkelingshulp verschil zal uitmaken. De commissie constateert dat er geen systematisch overzicht bestaat van de mogelijkheden van repressieve maatregelen voor staten en de effecten van deze maatregelen, en beveelt aan om hier nader onderzoek naar te doen. Verder mist de ACVZ een land als Marokko op de lijst van elf landen waar bijzondere aandacht aan dient te worden besteed. De ACVZ wijst op het relatieve belang en succes van Europese T&O-overeenkomsten. Er bestaat immers al een volkenrechtelijke verplichting van staten om de eigen onderdanen terug te nemen. Ook worden de afspraken uit de T&O's in de praktijk niet altijd nagekomen. Gestreefd moet worden naar meer Europese T&O's, bij voorkeur te baseren op de meest effectieve bilaterale T&O met het land in kwestie.

Het kabinet onderschrijft de voorzichtige benadering van de ACVZ ten aanzien van het inzetten van het budget voor ontwikkelingssamenwerking voor terugkeer, maar sluit niet uit dat prioritaire terugkeerlanden die meewerken aan terugkeer op beperkte schaal steun geboden kan worden op het gebied van het terugkeerbeleid, ook uit middelen voor

30 ACVZ, *Terugkeer, de internationale aspecten*, Den Haag: ACVZ, 2004. <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR10-2004.pdf>, p. 34, 38.

ontwikkelingssamenwerking. Dan kan het gaan om ondersteuning van migratiediensten in het land van herkomst, de opvang van minderjarigen en de herintegratie van vreemdelingen die terugkeren. Nederland zal tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Gemeenschap het belang om het terugkeerbeleid op te nemen in het buitenlands beleid aan de orde stellen. Het kabinet gaat niet in op de aanbeveling van de ACVZ om onderzoek te doen naar repressieve maatregelen voor staten.³¹

Het Schoordijk Instituut³² heeft in zijn rapport *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring (2004)* onderzoek gedaan naar de factoren die belemmerend werken voor de terugkeer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring.³³ Uit het onderzoek blijkt dat het verkrijgen van LP's bij diplomatieke vertegenwoordigingen soms maanden kan duren, maar dat de vreemdeling die meewerkt en zelfstandig wil terugkeren slechts 28 dagen opvang krijgt. Naar aanleiding van dit punt werd in de Tweede Kamer een motie ingediend en aangenomen om de 28-dagen termijn voor opvang bij zelfstandige terugkeer te verlengen wanneer vreemdelingen meer tijd nodig hebben voor het verkrijgen van een LP.³⁴ Deze motie is niet uitgevoerd. Verder werd in het onderzoek van het Schoordijk Instituut de aanbeveling gedaan om in T&O's met belangrijke landen van herkomst niet alleen de terugname van de eigen onderdanen maar ook (onder bepaalde voorwaarden) de overname van derdelanders te regelen. De regering staat hier positief tegenover.³⁵

In 2004 vond de *Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000)* plaats. De centrale doelstelling van het terugkeerbeleid is het bevorderen van (zelfstandige) terugkeer van vreemdelingen die niet (langer) recht hebben op verblijf in Nederland. Volgens de geraadpleegde deskundigen gaat het daarbij niet om (zelfstandige) terugkeer naar het land van herkomst, maar om (zelfstandig) vertrek uit Nederland (naar het land van herkomst of een derde land). Volgens een groot aantal deskundigen is er tot 2004 te weinig uitvoering gegeven aan het 'sluitstuk van het terugkeerbeleid': gedwongen terugkeer. Dit kan verklaard worden door de zogenaamde 14-1 brieven (humanitair schrijnende zaken die wachten op behandeling), een gebrek aan geld voor de uitvoering van gedwongen terugkeer, en een gebrek aan medewerking van uitgeprocedeerde asielzoekers aan terugkeer. Daarnaast zijn bepaalde landen van herkomst niet bereid of in staat om de juiste documenten voor terugkeer af te geven. Er zijn in de EU en de Benelux T&O's gesloten met verschillende landen van herkomst, maar die pakken niet altijd positief uit. Het lukt niet altijd om de technische beletselen weg te nemen; zo staan Angolezen bijvoorbeeld lang op de wachtlijst voor een LP. De geraadpleegde deskundigen stellen dat de bijdrage van Ontwikkelingssamenwerking aan het vergroten van terugkeermogelijkheden naar bepaalde landen van herkomst erg beperkt is.³⁶

31 *Kamerstukken II 2004/05, 29 344, nr. 32*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-32.html>.

32 Onderzoeksinstituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg.

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

34 Motie Klaas de Vries, *Kamerstukken II 2004/05, 19 637, nr. 915*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-915.html>; De motie werd ontraden door minister Verdonk, debat 19 april 2005, *Handelingen II 2004/05, nr. 74, p. 8* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-4559-4570.html>, De motie werd aangenomen in de Tweede Kamer, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-4653-4654.html>.

35 *Kamerstukken II 2004/05, 29 344, nr. 39, p. 7-8*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-39.html>

36 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000/WODC, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingentoezicht*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers, 2004, p. 41, 56-57, 65, 68, <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/ov-200404-evaluatie-vreemdelingenwet-2000.aspx>

Notitie Ontwikkeling en Migratie (2004)

Korte tijd na het verschijnen van de Terugkeernota van 2003 volgt de notitie 'Ontwikkeling en Migratie. Beleidsnotitie - juli 2004' van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.³⁷ In deze notitie worden de verbanden tussen het ontwikkelingsbeleid en het migratiebeleid beschreven. De regering merkt wederom op dat men streeft naar een geïntegreerd buitenlands beleid voor deze beleidsterreinen. De vraag is enerzijds in hoeverre migratie kan bijdragen aan de ontwikkeling van een derde land en anderzijds hoe het ontwikkelingsbeleid kan worden ingezet voor de beheersing van migratie.

Ook hier wordt gesteld dat het terugkeerbeleid integraal onderdeel uitmaakt van het buitenlandse beleid. Gesteld wordt dat in alle betrekkingen met voor Nederland belangrijke herkomstlanden aandacht gegeven wordt aan het thema migratie. Dit zijn de landen van herkomst van de grootste groepen allochtonen in Nederland en de landen waaruit grote aantallen illegale migranten of afgewezen asielzoekers komen. Het betreft Turkije, Marokko, Suriname, Indonesië, Ghana en de 11 prioritaire terugkeerlanden zoals vermeld in de terugkeernota uit 2003. Opgemerkt wordt dat wanneer deze landen meewerken aan (zelfstandige én gedwongen) terugkeer, op beperkte schaal ondersteuning aan het terugkeerbeleid kan worden overwogen, ook met middelen van ontwikkelingssamenwerking. Hierbij wordt de ondersteuning van zelfstandige (tijdelijke) terugkeer van migranten naar het land van herkomst als mogelijkheid genoemd. Er wordt verwezen naar het programma Return and Emigration from the Netherlands (REAN), dat sinds 1992 bestaat.³⁸

Ook in deze nota is een tekst opgenomen waarin wordt opgemerkt dat de regering voorstander is van integratie in het buitenlandse beleid van het beleid inzake de bestrijding van illegale migratie, mensenhandel en mensensmokkel. Wanneer een land van herkomst of doorvoer niet meewerkt aan de doelstellingen op deze beleidsterreinen, dan kan directe of indirecte ondersteuning dan wel pressie ingezet worden om medewerking te verkrijgen. Daarbij hoeft er geen sprake te zijn van een formele koppeling. De ondersteuning van een belangrijk herkomst- of doorvoerland kan liggen op het gebied van politiek, ontwikkelingssamenwerking, economie en cultuur. Bij de inzet van ondersteuning dan wel pressie wordt een afweging gemaakt van de verschillende Nederlandse korte- en lange-termijnbelangen.

In vijf voortgangsrapportages wordt ingegaan op de uitvoering van de beleidsnotitie uit 2004.³⁹ In de periode 2004-2008 komt een enkel geval in de openbaarheid waarbij ontwikkelingssamenwerking (Programma Migratie en Ontwikkelingssamenwerking) is ingezet om landen van herkomst te bewegen mee te werken aan gedwongen terugkeer. Zo heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, in het kader van de bestrijding van illegale migratie, bij Ghana aangedrongen op een flexibeler opstelling bij de terugname van eigen onderdanen die illegaal in Nederland verbleven.⁴⁰ Nederland heeft bijgedragen aan het versterken van de Ghanese immigratiedienst met betrekking tot (bron)documentfraude. Verder heeft Nederland hulp geboden bij het opzetten van een onderzoeksbureau aan één van de Ghanese universiteiten. Onduidelijk is of de samen-

37 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 693, nr. 1. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-1> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-1-b1>.

38 Op basis van deze regeling kunnen vreemdelingen onder bepaalde voorwaarden basisondersteuning krijgen bij zelfstandig vertrek uit Nederland, zie: <http://www.infoterugkeer.nl>.

39 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 693, nr. 4 ; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-4.html> *Kamerstukken II* 2005/06, 29 693, nr. 6, nr. 9 en nr. 11 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-6.html> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-9.html> ; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-11.html> *Kamerstukken II* 2007/08, 29 693, nr. 14. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-14.html>

40 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 693, nr. 4, p. 3-4. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-4.html>

werking met de Ghanese autoriteiten op het gebied van gedwongen terugkeer hierna is verbeterd. In de voortgangsrapportage van 16 februari 2007 wordt vermeld dat Nederland één van de eerste landen is geweest die een beleidsnotitie op het thema migratie en ontwikkeling heeft uitgebracht, maar dat er inmiddels andere (EU-)landen (Verenigd Koninkrijk, België en Zweden) zijn gevolgd.⁴¹ In de voortgangsnotitie van 19 september 2007⁴² wordt verslag gedaan van de bijeenkomst van het Global Forum on Migration and Development (GFMD) over kennismigratie en ontwikkelingssamenwerking. Ook wordt melding gemaakt van de mededeling van de Europese Commissie over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de EU en derde landen. Nederland staat in beginsel positief tegenover het concept van een mobiliteitspartnerschap en het bevorderen van circulaire migratie met een derde land, maar wijst uitdrukkelijk naar de bevoegdheden van de lidstaten op de eigen arbeidsmarkt. Nederland heeft deelgenomen aan een EU-missie naar Ghana in het kader van samenwerking op het gebied van migratie op basis van artikel 13 van het Verdrag van Cotonou.

In haar advies *‘Terugkeer, de nationale aspecten’* (2005) heeft de ACVZ geadviseerd over het Nederlandse terugkeerbeleid. De commissie deed onder andere de aanbeveling om de expertise en activiteiten in het kader van identiteitsvaststelling, nationaliteitsvaststelling en presentaties te bundelen. De Unit Facilitering Terugkeer (UFT) van de IND dient vooralsnog een centrale rol te spelen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken dient een structurele rol te krijgen bij de presentatie van de vreemdeling aan de ambassade teneinde een reisdocument te verkrijgen. Nader onderzoek dient plaats te vinden naar de wenselijkheid en positionering van een afzonderlijke terugkeerorganisatie. Verder adviseert de ACVZ het nut en gebruik van het EU-LP te evalueren. Tot slot pleit de ACVZ voor het vergroten van de rol van de IOM in het terugkeerproces. Gezien de invloed die NGO's kunnen hebben op de opstelling en het meewerken van afgewezen asielzoekers, is het belangrijk om de ‘acceptatie’ bij NGO's te optimaliseren.⁴³

Het kabinet stelt in zijn reactie op het advies dat veel door de ACVZ genoemde zaken al in gang zijn gezet. Er is een werkgroep ingesteld bestaande uit medewerkers van de IND en de politie die naar de effectiviteit en efficiency van de processen, o.a. de identiteitsvaststelling en presentaties, gaan kijken. Er zal worden bekeken hoe invulling gegeven kan worden aan de in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II genoemde terugkeerorganisatie. Verder geeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de resultaten weer van een onderzoek van Ierland naar het gebruik van EU-LP's door de 25 EU-lidstaten. De resultaten van het Ierse onderzoek laten een gemengd beeld zien, maar in het algemeen wordt het EU-LP zeer bruikbaar geacht. Nederland gebruikt de EU-LP bij terugkeer naar de DR Congo, Irak, Kosovo en Somalië. De minister geeft aan dat al veelvuldig wordt samengewerkt met NGO's op het gebied van zelfstandige terugkeer.⁴⁴

Koppeling terugkeerbeleid-ontwikkelingsbeleid ter discussie

In 2005 brengt de AIV op verzoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een advies uit over de relatie tussen migratie en ontwikkelingssamenwerking.⁴⁵ De AIV trekt onder andere de volgende conclusies:

41 *Kamerstukken II 2006/07*, 29 693, nr. 11, p. 12, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-11.html>; zie ook: *Kamerstukken II 2005/06*, 29 693, nr. 9, p. 5.

42 *Kamerstukken II 2007/08*, 29 693, nr. 14, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-14.html>.

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

44 *Kamerstukken II 2004/05*, 29344, nr. 40, p. 7-11, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-40.html>.

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

- Armoedebestrijding is in algemene zin coherent aan de migratiedoelstellingen. Daar waar belangen conflicteren moeten politieke keuzes worden gemaakt. Ontwikkelingssamenwerking moet allereerst gericht zijn op armoedebestrijding, en mag niet ondergeschikt gemaakt worden aan het migratiebeleid;
- Het is niet wenselijk de landenkeuze bij te stellen om deze meer te laten overeenkomen met het migratiebeleid; die landenkeuze moet gebaseerd zijn op het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen;
- Bijstellen van de landenkeuze naar landen van herkomst waar grote groepen vreemdelingen vandaan komen zal niet werken. Nederland heeft niet voldoende slagkracht, en kan dit beter in EU verband aanpakken;
- Het is niet wenselijk om OS-gelden te gebruiken als sanctie-instrument in het terugkeerbeleid.

De regering is het in grote lijnen eens met de conclusies van de AIV. Zij stelt dat er in algemene zin geen incoherentie bestaat tussen het migratie- en het OS-beleid. In geval van conflicterende belangen moeten politieke keuzes gemaakt worden. Het kabinet is evenals de AIV van mening dat de landenkeuze gebaseerd moet zijn op het bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen, maar stelt dat adequaat migratiemanagement wel kan bijdragen aan ontwikkeling. Omdat de belangrijkste herkomst- en transitlanden veelal geen OS-partnerland zijn, is het kabinet voorstander van samenwerking op het gebied van migratie binnen en met de EU. De regering laat zich evenwel niet uit over het gebruik van OS-gelden als sanctie in het terugkeerbeleid.⁴⁶

Aparte terugkeerorganisatie: Dienst Terugkeer en Vertrek (2007)

Naar aanleiding van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer⁴⁷ heeft het kabinet Balkenende II in oktober 2005 besloten om een speciale terugkeerorganisatie in het leven te roepen om de doelstellingen van het terugkeerbeleid beter te kunnen waarborgen. Deze Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt per 1 januari 2007 operationeel. De dienst is belast met het daadwerkelijk effectueren van het vertrek van vreemdelingen uit Nederland die geen recht hebben op verblijf. Het betreft illegale vreemdelingen die in het kader van het vreemdelingtoezicht of grensbewaking zijn aangebracht en alle uitgeprocedeerde asielzoekers die het land dienen te verlaten. Het stimuleren van het zelfstandig vertrek van de vreemdeling staat hierbij voorop. De DT&V wil op een zorgvuldige wijze opereren, met respect voor de waardigheid van de vreemdeling, ook als er sprake is van gedwongen vertrek, en hanteert daarbij een persoonsgerichte en multidisciplinaire aanpak.⁴⁸

Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) (2007)

Op 4 juli 2007 wordt de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) ingesteld als gevolg van één van de aanbevelingen van de Commissie Havermans die onderzoek deed naar uitzettingen naar de DR Congo. De CITT zal als onafhankelijke commissie integraal toezicht houden op het gehele terugkeerproces van vreemdelingen, en jaarlijks hierover rapporteren.⁴⁹ In 2014 houdt de CITT op te bestaan en worden de taken overgeheveld

46 *Kamerstukken II* 2005/06, 29693, nr. 7, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 9 januari 2006. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-7.html>.

47 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 240, nr. 1, Rapport Immigratie- en Naturalisatiedienst.

48 Zie de website www.dtenv.nl; Europees Migratie Netwerk, Research Study III: Terugkeer, EMN, 2006, p. 89. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/return-migration/10b_nl_emn_ncp_return_country_study_final_deco6nl_version_nl.pdf.

49 Vanaf januari 2006 werd er al toezicht op feitelijke uitzettingen gehouden door de Commissie van Toezicht Uitzettingen Koninklijke Marechaussee (CvT); die taak werd vanaf juli 2007 overgenomen door de CITT. https://no-border.nl/wp-content/uploads/2012/06/CITT-bijlage-jaarverslag-2007_tcm96-183929.pdf.

naar de Inspectie Veiligheid en Justitie.⁵⁰

Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling (2008)

De beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004 was vooral beschrijvend van aard. In de daaropvolgende beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008⁵¹ van het kabinet Balkenende IV wordt gekozen voor een zestal concrete beleidsprioriteiten/actiepunten, te weten:

- Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog;
- Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement;
- Stimuleren van circulaire migratie/brain gain;
- Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties;
- Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling;
- Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie.

De keuze voor deze zes beleidsprioriteiten vloeit mede voort uit de Europese en internationale agenda. Het beleid is gericht op de 40 OS-partnerlanden,⁵² aangevuld met drie landen die voor het migratiebeleid van belang zijn. Voor de periode 2008-2009 zijn dat Marokko, Sierra Leone en Angola.⁵³ De landenkeuze wordt iedere twee jaar heroverwogen.

Ook in deze notitie lezen we terug dat de samenwerking met derde landen op het gebied van terugkeer integraal deel uit maakt van het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Nederland wil deze samenwerking met derde landen bij voorkeur vastleggen in partnerschappen. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over de terugname van eigen onderdanen. Opnieuw is de gedachte dat de medewerking van derde landen gestimuleerd kan worden door (extra) activiteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling en dat landen die niet meewerken aan terugkeer, in principe hiervoor niet in aanmerking komen. In de dialoog met derde landen wordt aandacht gevraagd voor de terugkeerproblematiek.

In het kader van het terugkeerbeleid wordt strategisch ingezet op landen van herkomst. Als mogelijke instrumenten voor het bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie worden genoemd de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT), de herintegratiebijdrage in natura voor (ex)asielzoekers, nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst (mede door de EU gefinancierd), en projecten voor bijzondere groepen zoals minderjarige migranten, slachtoffers van mensenhandel en personen met bepaalde medische klachten. De activiteiten die beschreven worden in de notitie worden deels gefinancierd met subsidies. Het budget bedraagt 5 miljoen euro, en komt ten laste van de ODA-begroting. Ook wordt gekeken waar andere donoren en de EU kunnen bijdragen aan financiering.

50 https://www.ivenj.nl/onderwerpen/asiel_en_migratie/.

51 *Kamerstukken II 2010/11, 30 573, nr. 11*, Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008, minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders en staatssecretaris van Justitie Albayrak, 4 juli 2008. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-11.html>.

52 Overzicht OS-partnerlanden: Afghanistan, Albanië, Armenië, Bangladesh, Benin, Bolivia, Bosnië-Herzegovina, Burkina Faso, Burundi, Colombia, DR Congo, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Georgië, Ghana, Guatemala, Indonesië, Jemen, Kaapverdië, Kenia, Kosovo, Macedonië, Mali, Moldavië, Mongolië, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Palestijnse gebieden, Rwanda, Senegal, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Tanzania, Uganda, Vietnam, Zambia, Zuid-Afrika.

53 *Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 11, p. 46*; De landenbepijking geldt niet voor de Herintegratieregeling bij terugkeer.

Brief kabinetsplannen voor een zorgvuldigere én snellere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid (2008)

In juni 2008 stuurt staatssecretaris van Justitie Albayrak een brief naar de Tweede Kamer waarin onder andere het terugkeerbeleid aan de orde komt.⁵⁴ Het kabinet zet in op een intensivering van de strategische benadering van landen van herkomst en transit. Op de eerste plaats wordt ingezet op een brede dialoog over migratie met landen van herkomst. Onder voorwaarde dat landen bereid zijn mee te werken aan de effectuering van (gedwongen) terugkeer kunnen zij steun krijgen in de vorm van projecten op het gebied van terugkeer en herintegratie, capaciteitsopbouw ten behoeve van migratiebeheer en bestrijding van mensensmokkel/mensenhandel, ondersteuning bij het maken van terug- en overnameafspraken met nabuurlanden, de inzet van diaspora bij ontwikkeling en (weder)opbouw en visumfacilitatie.

Ten tweede wordt de strategische inzet geïntensiveerd. Wanneer landen van herkomst niet meewerken aan terugkeer van eigen onderdanen, zal in relaties met deze landen de koppeling met andere onderdelen van het buitenlands beleid explicieter worden benadrukt. Daarbij kunnen dialoog, ondersteuning en druk worden ingezet. Maatregelen die genomen kunnen worden zijn bijvoorbeeld het bevorderen of beperken van het personenverkeer, het bieden of beperken van ondersteuning, en het bevorderen of beperken van politieke, financieel-economische en culturele betrekkingen. De strategische inzet zal zich primair concentreren op een variabel aantal voor terugkeer relevante prioriteitslanden. Samenwerking met andere landen blijft mogelijk wanneer daar een specifieke aanleiding voor is.

In juli 2008 wordt een ex ante uitvoeringstoets ‘Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid’ gepubliceerd.⁵⁵ In dit rapport wordt geconcludeerd dat er grenzen zijn aan de koppeling van het migratiebeleid aan ander buitenlands beleid. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft te kennen gegeven dat OS-gelden alleen ingezet kunnen worden als positieve prikkel, en niet gebruikt zullen worden om terugkeer af te dwingen. Ook geeft de minister aan dat OS een eigen doelstelling heeft, namelijk armoedebestrijding. Financieel kan het ministerie van Buitenlandse Zaken alleen een rol spelen ten aanzien van de 40 OS-partnerlanden plus drie. De lijst met OS-partnerlanden overlapt slechts ten dele met de landen die voor terugkeer van belang zijn.⁵⁶ De DT&V richt zich op intensivering van het relatiebeheer met de autoriteiten van 26 aandachtslanden. Daarbinnen hebben 15 landen prioriteit. De DT&V stelt dat voor een deel van de aandachtslanden een integrale terugkeerbenadering nodig is. Zij benadrukt de noodzaak gebruik te kunnen maken van conditionaliteit en negatieve instrumenten. Bij sommige landen zal dan de kans op medewerking aan gedwongen terugkeer toenemen.

Naar aanleiding van de brief over een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid worden vragen gesteld over de strategische benadering van landen van herkomst.⁵⁷ De minister en de staatssecretaris van Justitie noemen als voorbeeld de benadering van de Chinese autoriteiten op verschillende operationele en politieke niveaus, hetgeen heeft bijgedragen aan de samenwerking. Zij melden dat ook andere departemen-

54 *Kamerstukken II 2007/08*, 29 344, nr. 67, brief van 24 juni 2008, p. 15-16, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-67.html>.

55 *Kamerstukken II 2008/09*, 29 344, nr. 68 en bijlage: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-68.html>, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-68-b1>, p. 7, 106-107.

56 De lijst van 40 plus drie overlapt met de 15 prioriteitslanden qua terugkeer op zes landen, te weten: Ethiopië, Afghanistan, Sudan, Suriname, Sierra Leone en Marokko.

57 *Kamerstukken II 2008/09*, 29 344, nr. 69, p. 42, Verslag van een schriftelijk overleg, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-68.html>.

ten intensiever worden ingeschakeld bij de contacten met relevante landen van herkomst. Het gaat om landen met een hoge instroom van vreemdelingen in Nederland die niet (voldoende) meewerken aan terugkeer. In 2008 zijn onder andere Afghanistan, Irak en China prioriteitslanden. De bewindslieden stellen dat na afweging van de betrokken belangen maatregelen mogelijk zijn op het gebied van het bevorderen of beperken van personenverkeer, het bieden of beperken van ondersteuning of het bevorderen of beperken van politieke, financieel-economische en culturele betrekkingen. Concrete instrumenten zijn het al dan niet meewerken aan verzoeken tot visumfacilitatie en het al dan niet sluiten van bilaterale overeenkomsten.

In 2009 wordt het tweewekelijks Strategisch landenoverleg Terugkeer (SLOT) ingesteld. De minister en staatssecretaris van Justitie bespreken samen met ambtenaren van Justitie en Buitenlandse Zaken de landen waarbij terugkeer problematisch is. In de ministerraad wordt eenmaal in de drie weken gesproken over landen waarvoor een bredere interdepartementale strategie wenselijk is. Ook wordt daar gesproken over de instrumenten die kunnen worden ingezet om landen te bewegen mee te werken aan terugkeer.⁵⁸ Om het overleg in het SLOT voor te bereiden wordt in 2011 de Taskforce Integrale Benadering Terugkeer (TILT) ingesteld. Het TILT wordt voorgezeten door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). De andere deelnemers aan het TILT zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Directie Migratiebeleid (DMB), de terugkeercoördinator van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) (de laatste incidenteel; vanaf medio 2014 neemt DEIA structureel deel aan het overleg). Het SLOT is in 2012 opgehouden te bestaan. Het TILT-overleg vindt heden nog steeds plaats.⁵⁹

Evaluatie migratie- en ontwikkelingsbeleid 2008-2011 (2012)

In juni 2012 is het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid over de jaren 2008-2011 geëvalueerd.⁶⁰ In deze beleidsevaluatie is gekozen voor een *theory-based* benadering. Onderzocht is in hoeverre het aannemelijk is dat de uitgevoerde activiteiten in het kader van de zes beleidsprioriteiten uit de beleidsnotitie Internationale Ontwikkeling en Migratie 2008 de beoogde effecten realiseren en een bijdrage leveren aan de beleidsprioriteiten. Het gaat dan om (direct) zichtbare concrete resultaten. Veel activiteiten in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid bevatten slechts ruim geformuleerde globale doelstellingen die niet te meten zijn. Effectindicatoren en een nulmeting ontbreken zodat de effecten van de activiteiten als zodanig niet vastgesteld kunnen worden. De beleidsprioriteiten uit de notitie betreffen:

- Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog;
- Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement;
- Stimuleren van circulaire migratie/brain gain;
- Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties;
- Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling;
- Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie.

58 *Kamerstukken II 2009/10*, 30 573, nr. 54, Voortgangsrapportage internationale migratie en ontwikkeling van 26 januari 2010, p. 14.

59 Onder de minister voor Immigratie en Asiel Leers werd het SLOT opgeheven omdat in het overleg vooral werd herhaald wat in ambtelijke vooroverleggen ook al was gezegd; Uit de door de ACVZ gehouden interviews komt naar voren dat men de conclusie heeft getrokken dat vooral het ambtelijk overleg (later het TILT) van belang was.

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

De eerste beleidsprioriteit betreft de coherentie van het migratiebeleid en het ontwikkelingsbeleid. De onderzoekers concluderen dat migratie een duidelijke plaats heeft gekregen in het ontwikkelingsbeleid, maar dat de aandacht voor ontwikkeling in het migratiebeleid is afgenomen. In dat verband stellen zij vast dat in het recente arbeidsmigratiebeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het belang van Nederland voorop staat, en er geen aandacht is voor ontwikkeling van derde landen middels circulaire migratie (beleidsprioriteit 3 uit de notitie).

Ten aanzien van de coherentie van het beleid heeft Nederland in de jaren 2008-2011 internationaal bijgedragen aan de discussie over migratie en ontwikkeling, bijvoorbeeld in het kader van het Global Forum on Migration and Development (GFMD). De meerwaarde van deze activiteiten is vooral te vinden in de internationale dialoog. Daarnaast participeert Nederland in EU-mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië, Georgië en Armenië, en financiert zij mede EU-projecten voor de samenwerking met derde landen op het terrein van asiel en migratie.

De onderzoekers zetten in het evaluatierapport vraagtekens bij het maken van een koppeling tussen het ontwikkelingsbeleid en het terugkeerbeleid door middel van het inbouwen van conditionaliteit. Zij betwijfelen of landen van herkomst gevoelig zijn voor presie. Dit wordt verder niet concreet onderbouwd. Geconstateerd wordt dat de reikwijdte van dit beleid beperkt is omdat de partnerlanden waarop het ontwikkelingsbeleid is gericht vooral landen zijn die vanuit het oogpunt van migratie en terugkeer voor Nederland van beperkt belang zijn, met uitzondering van Ghana, Afghanistan en Ethiopië.⁶¹ In het rapport Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer wordt met betrekking tot de koppeling van ontwikkelingsbeleid en zelfstandige terugkeer ook ingegaan op die mismatch van landen.⁶²

De evaluatie is deels uitgevoerd aan de hand van casestudies. Omdat aan de eerste beleidsprioriteit geen projecten verbonden zijn, is geen casestudie uitgevoerd gericht op deze beleidsprioriteit. Uit het evaluatierapport blijkt dat in het kader van de tweede tot en met de zesde beleidsprioriteit uit de notitie 'Internationale migratie en ontwikkeling 2008' verschillende projecten zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van circulaire migratie in een aantal tekortsectoren (pilot 'Blue birds' – Indonesië en Zuid-Afrika), tijdelijke terugkeer van deskundigen naar het land van herkomst (IOM-project TRQN 2008-2011 in Afghanistan, Sierra Leone, Soedan, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Ethiopië) capaciteitsopbouw (Mali, Burkina Faso, DR Congo) en duurzame terugkeer (opvang amv's in Angola, DR Congo).

Van de hierboven genoemde landen staan in juni 2011 alleen Angola, Sierra Leone en Soedan op de lijst van prioritaire terugkeerlanden, en is Georgië relevant in het kader van een EU-mobiliteitspartnerschap. De pilot 'Blue birds' waarin BZ, SZW en BZK (waar destijds immigratie onder viel) vertegenwoordigd waren, was niet succesvol en is voortijdig gestopt.⁶³

61 De andere beleidsprioriteiten op het terrein van ontwikkeling en migratie worden aan de hand van concrete activiteiten/projecten geëvalueerd.

62 Research voor Beleid, Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer. Eindrapport, Zoetermeer: Research voor Beleid, 2011, p. 39, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-116924>.

63 *Kamerstukken II* 2010/11, 30 573, nr. 74, p. 10-14; Panteia/Maastricht University, Migratie en Ontwikkeling. Beleidsevaluatie van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008. Eindrapport, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Zoetermeer, 2012, p. 104-110; het niet behalen van de doelstellingen was te wijten aan meerdere factoren, o.a. aan de economische en politieke situatie.

Kamervragen over de Evaluatie van EU-overnameovereenkomsten (2011)

De vaste kamercommissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer heeft naar aanleiding van het verschijnen van de Mededeling van de Europese Commissie betreffende de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten (COM (2011)76) vragen gesteld aan de regering over de effectiviteit van deze overeenkomsten en de stimulansen die zij bereid is te bieden in ruil voor het sluiten van een overnameovereenkomst.⁶⁴ Ook wordt gevraagd welke sancties de regering toelaatbaar acht bij gebrek aan medewerking door een transitland, en tot welke hoogte zij schade toebrengt aan andere doelen zoals die van het Nabuurschapsbeleid of van ontwikkelingshulp.

Volgens de regering hebben T&O's in het algemeen een positief effect op de samenwerking met herkomstlanden, op de feitelijke terugkeer en het terugkeerproces als zodanig. Bij het verzoek om afgifte van een LP wordt vaker een positief antwoord ontvangen en de procedure tot afgifte van een LP wordt bekort. Er zijn geen cijfers voorhanden over de aantallen migranten die zijn overgedragen op basis van een T&O omdat bij registratie geen onderscheid werd gemaakt tussen een LP-afgifte op basis van een LP-aanvraag of op basis van een EU-T&O. Stimulansen om samenwerking aan (gedwongen) terugkeer te bevorderen worden allereerst via het migratiebeleid gezocht; vaak is er een koppeling tussen terug- en overname en visumfacilitatie.

Daarnaast vindt de regering dat terugkeer een integraal onderdeel moet vormen van het brede buitenland beleid, waarbij positieve en negatieve prikkels ingezet kunnen worden op het terrein van veiligheid, handel, ontwikkelingssamenwerking en landbouw.

*Notitie fiscaal verdragsbeleid (2011)*⁶⁵

Op 11 februari 2011 dient de staatssecretaris van Financiën de Notitie fiscaal verdragsbeleid bij de Tweede Kamer in. In paragraaf 2.21 van deze notitie staat een passage over het opnemen in belastingverdragen van een T&O-clausule: 'Nederland streeft naar de opname van een terug- en overnameclausule in een belastingverdrag indien een belastingverdrag tot stand gebracht gaat worden met een staat waarmee een dergelijke clausule nog niet is overeengekomen.'⁶⁶ Deze passage strookt met de uitgangspunten van de notitie inzake de opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen van februari 2004. Op 28 juni 2011 verzoeken Tweede Kamer leden Koolmees (D66) en Braakhuis (GroenLinks) de betreffende paragraaf te schrappen uit de notitie.⁶⁷ Zij stellen dat een bepaling over de terugkeer van illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers niet past bij doel en strekking van een belastingverdrag, en dat het ongewenst is als andere staten tevens bepalingen in het belastingverdrag willen opnemen die niet passen bij doel en strekking van een belastingverdrag. Zij verzoeken de regering om aparte verdragen en overeenkomsten te sluiten over de terugname van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen, hierover geen bepalingen over te nemen in belastingverdragen en paragraaf 2.21 van de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid te schrappen. Deze motie is niet aangenomen.⁶⁸

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) heeft haar verbazing uitgesproken over opname van de paragraaf over terug- en overname van illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Zij acht het 'fundamenteel onjuist om een belastingverdrag met dergelijke wezensvreemde elementen te vervuilen'.⁶⁹ Zij stelt dat het bedrijfsleven schade zal kunnen oplopen omdat het andere land compensatie zal willen eisen voor

64 Kamerstukken I 2010/11, 32 732, A, Verslag van een schriftelijk overleg vastgesteld op 23 juni 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32732-A.html>.

65 *Kamerstukken II* 2010/11, 25 087, nr. 7, Bijlage Notitie fiscaal verdragsbeleid, p. 71, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-99875>.

66 Deze Notitie werd genoemd tijdens een interview bij het ministerie van Financiën d.d. 11 september 2014.

67 *Kamerstukken II* 2010/11, 25 087, nr. 22, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25087-22.html>.

68 SP, PvdD, GroenLinks, D66 en CU stemden vóór, de overige partijen tegen.

69 Aantekening in Vakstudienieuws 2011, afl. 35.

instemming met een bepaling over terugkeer. Voor zover de NOB weet is tot 2011 nog nooit een dergelijke bepaling in een belastingverdrag opgenomen. De staatssecretaris van Financiën stelt in een reactie op de kritiek van de NOB dat het gaat om staand verdragsbeleid, en verwijst naar de notitie uit 2004.⁷⁰ Hij stelt dat de impact van dat beleid op belastingverdragen zo goed als nihil zal zijn. Met veel landen zijn immers al verdragen over terug- en overname gesloten. Nederland voert in 2011 geen onderhandelingen over een belastingverdrag met landen waarvoor opname van een terug- en overnameclausule aan de orde is, en wil onderhandelingen gaan starten met Irak, Ethiopië en Angola, landen waarvoor geen terug- en overnameregeling getroffen hoeft te worden omdat dit al in een Europees verdrag geregeld is.⁷¹ Verder vindt altijd een belangenafweging plaats, waarbij gekeken wordt naar economische en financiële belangen van de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven. Volgens de staatssecretaris van Financiën zal het slechts bij hoge uitzondering voorkomen dat een terug- en overnameclausule in een belastingverdrag opgenomen moet worden en bestaat er overigens ook nog de optie om deze niet in het verdrag zelf op te nemen.

De strategische landenbenadering migratie: medio 2011 tot heden

Brief internationale migratie en ontwikkeling (2011)

Na het aantreden van het kabinet Rutte I op 14 oktober 2010 verschijnt in juni 2011 een brief over de inzet van de regering op het terrein van internationale migratie en ontwikkeling.⁷² De huidige SLM is op dit beleid gebaseerd. De belangrijkste accenten in het beleid zijn:

- in lijn met het regeerakkoord komt de nadruk te liggen op de thema's terugkeer, alleenstaande minderjarige vreemdelingen, en bescherming en opvang van vluchtelingen in de regio;
- om terugkeer te bevorderen wordt het instrument van de SLM ingezet voor die landen uit de OS-landenlijst die vanuit migratieoogpunt prioritair zijn, hetgeen betekent dat de OS-partnerlandenlijst⁷³ wordt losgelaten. Dit is een omslag in het beleid. De regering geeft in 2011 prioriteit aan de volgende landen voor het thema terugkeer: Algerije, Angola, Armenië, Burundi, China, Egypte, Ghana, Guinee Conakry, India, Irak, Iran, Marokko, Nigeria, Sierra Leone, Sri Lanka, Zuid-Soedan, Suriname, Turkije;⁷⁴
- Nederland hanteert in het vervolg het principe van de conditionaliteit. Landen die constructief met Nederland samenwerken kunnen rekenen op steun op het bredere migratieterrein. Wanneer landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken kan dit consequenties hebben voor de bilaterale samenwerking. Dan gaat het met name om de inzet van OS-middelen die via de regering lopen;
- het OS-budget voor internationale migratie en ontwikkeling wordt voor alle ontwikkelingslanden opengesteld; dit zijn landen die volgens de OESO-normen in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp.

70 *Kamerstukken II* 2011/12, 25 087, nr. 24, p. 22, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25087-24.html>.

71 Verdrag van Cotonou, waarin reeds een terugkeerclausule is opgenomen; Voor Irak zijn onderhandelingen gestart over een Associatie Akkoord – stand van zaken juli 2011 zie 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>.

72 *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>; Zie ook de tweede voortgangsrapportage over de beleidsnotitie migratie en ontwikkeling 2008 van 11 juli 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 30 573, nr. 74 (inclusief bijlage 2, landenlijst juni 2011).

73 Die OS-partnerlandenlijst is met de Focusbrief ontwikkelingsamenwerking van 18 maart 2011 teruggebracht naar 15 landen, te weten Afghanistan, Bangladesh, Benin, Burundi, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Jemen, Kenia, Mali, Mozambique, Oeganda, Palestijnse Gebieden, Rwanda en Soedan, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 605, nr. 2, p. 15, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32605-2.html>.

74 *Kamerstukken II* 2010/11, 30 573, nr. 74, p. 16 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-74.html>.

Nederland zal het EU-spoor beter gaan benutten; terugname van niet toegelaten migranten moet onderdeel worden van bredere samenwerkingsafspraken met derde landen; Nederland wil dat de EU ook het principe van de conditionaliteit gaat hanteren. In de notitie wordt gesteld dat het beleid van het vorige kabinet al gericht was op een sterkere inbedding van terugkeer in het Nederlands buitenlands beleid,⁷⁵ maar nog onvoldoende heeft geleid tot resultaten op het gebied van terugkeer. Daarom wordt een strategische landenbenadering migratie ontwikkeld. De inzet is nu om met landen van herkomst een samenwerkingsrelatie aan te gaan die zich nadrukkelijk richt 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. De landen zullen actief worden benaderd. Een dergelijke aanpak is, zoals blijkt uit dit overzicht, sinds 1996 al meerdere malen aangekondigd.

Binnen het beleid kunnen instrumenten worden ingezet die een stimulerende werking hebben op het meewerken van landen van herkomst aan terugkeer of juist een sanctie vormen op het niet-meewerken aan terugkeer.

Voorbeelden van stimulerende instrumenten zijn:

- het faciliteren van visa;⁷⁶
- ontwikkelingssamenwerking;
- financiële ondersteuning en capaciteitsversterking van overheidsdiensten van herkomstlanden;
- het opnemen van terug- en overnameclausules in (bilaterale) verdragen (bijvoorbeeld op het gebied van de luchtvaart).

Voorbeelden van sancties zijn:

- het beëindigen van visumfacilitatie;
- het gedeeltelijk stopzetten van ontwikkelingssamenwerking;
- het korten of stopzetten van ondersteuning en capaciteitsversterking van overheidsdiensten van herkomstlanden.

De afspraken met herkomstlanden worden meestal vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MoU) of een terug- en overnameovereenkomst (T&O).

Verder wordt er in de notitie op gewezen dat Nederland binnen de EU deelneemt aan activiteiten in het kader van de Global Approach to Migration (GAM). Het betreft migratiemissies (informatie-uitwisseling tussen EU en derde land) naar bijvoorbeeld Oekraïne, het opstellen van migratieprofielen voor een aantal ACS-landen (landen van Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan) en Oost- en Zuidoost-Europese landen, en mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië en Georgië.

Het OS-budget voor projecten in het kader van internationale migratie en ontwikkeling bedraagt 9 miljoen euro. De projecten moeten aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten die in de Notitie Migratie en Ontwikkeling 2008 zijn vastgelegd, en bijdragen aan perspectievolle terugkeer en duurzame herintegratie van uitgeprocedeerde asielzoekers; de

75 Balkenende IV: 22 februari 2007 – 14 oktober 2010.

76 De SvVenJ heeft het uitdrukkelijk over visumfacilitatie en niet over visumliberalisatie. Bij visumfacilitatie gaat het om legesverlaging, vereenvoudigde onderbouwing van het reisdoel van de aanvrager, visa met een langere geldigheidsduur en afschaffing van de visumplicht voor diplomatieke paspoorten en dienstpaspooten, zie Verslag AO van 4 december 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 317, nr. 212, p. 17-19.

gelden kunnen, conform OESO-richtlijnen, alleen aan projecten in het kader van zelfstandige terugkeer van asielzoekers/vluchtelingen besteed worden.

Tijdens het debat over de begroting van Immigratie en Asiel dienen de TK-leden Knops (CDA), Nieuwenhuizen (VVD) en Fritsma (PVV) een motie in over het inzetten van alle middelen inclusief sancties, om landen van herkomst te bewegen mee te werken aan terugname van de eigen onderdanen.⁷⁷ Daarin vermelden zij expliciet dat de motie gericht is aan alle ministers met internationale contacten van het kabinet. De motie is aangenomen op 22 november 2011.⁷⁸

Het beleid zoals verwoord in de brief van juni 2011 blijft in de jaren die erop volgen het uitgangspunt voor de SLM. Er verschijnt jaarlijks een voortgangsrapportage internationale migratie en ontwikkeling waarin ook de ontwikkelingen over de SLM aan bod komen. Naast de OS-partnerlijst wordt een landenlijst voor het coherentiethema migratie en ontwikkeling gehanteerd die bij het Subsidiebesluit wordt gepubliceerd.⁷⁹

Terugkeer in het vreemdelingenbeleid – Strategische landenbenadering (2011)

Aansluitend op de brief over internationale migratie en terugkeer verschijnt op 1 juli 2011 een brief van de minister voor Immigratie en Asiel waarin een aantal maatregelen wordt genoemd om het terugkeerbeleid effectiever te maken.⁸⁰ Eén van die maatregelen betreft de versterking van de samenwerking met landen van herkomst om (gedwongen) terugkeer te realiseren. Benadrukt wordt dat de strategische landenbenadering, waarbij migratiebeleid is ingebed in alle elementen van het buitenlands beleid, alleen effectief kan zijn als alle departementen actief betrokken zijn. Een bijzondere verantwoordelijkheid ligt bij de minister van Buitenlandse zaken.

In maart 2012 worden ten behoeve van het kabinet Rutte I mogelijke koppelingen in kaart gebracht voor alle zogenaamde ministerraadlanden.⁸¹

In de bijlage bij de brief is een geactualiseerde versie van de bijlagen van de notitie inzake de opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen van 2004 opgenomen.⁸² Het uitgangspunt van die notitie is dat in bilaterale verdragen een terug- en overnameclausule dient te worden opgenomen tenzij er sprake is van een in de notitie beschreven uitzonderingssituatie. Uit een vergelijking van dit landenoverzicht en de focuslandenlijst van de DT&V⁸³ blijkt dat er maar weinig landen zijn die voor terugkeer van belang zijn waarvoor dit nationale beleidsinstrument toegepast zou kunnen worden, enerzijds omdat er al een EU- of Benelux T&O of een Associatieakkoord/Gemengd akkoord inclusief een terug- en overnameclausule met het betreffende land gesloten is, anderzijds omdat het mandaat voor onderhandelingen over terug- en overname naar EU-niveau getild is.⁸⁴ Het overzicht van prioriteitslanden in het kader van het overeenkomen van T&O-clausules omvat acht landen te weten Afghanistan, Bangladesh, Cuba,

77 Handelingen II 2011/12, nr. 25, p. 30 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-25-4.html>. Motie Knops e.a.: *Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VII, nr. 42*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33000-VII-42.html>.

78 Handelingen II 2011/12, nr. 26, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-26-16.html>.

79 Voor de Beleidsregels en subsidieplafond Migratie en Ontwikkelingsprogramma 2014, zie Staatscourant 29 oktober 2013, nr. 29967, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-29967.html>.

80 Brief van de minister voor Immigratie en Asiel d.d. 1 juli 2011 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1436.html>.

81 Informatie uit een interview met VenJ.

82 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>.

83 Onder 'Uitvoering van de strategische landenbenadering migratie' wordt nader ingegaan op de Focuslandenlijst van de DT&V (Bijlage 1).

84 Dat geldt bijvoorbeeld voor Algerije en China die aangemerkt zijn als zogenaamde ministerraadlanden.

India, Iran, Jemen, Libië en Turkmenistan. Van deze landen staan er in januari 2015 slechts vier op de Focuslandenlijst van de DT&V, namelijk Afghanistan, India, Iran, en Libië. Bij de onderhandelingen met Afghanistan over een Luchtvaartverdrag is getracht een terugkeerclausule in het verdrag op te nemen. Afghanistan heeft een dergelijke koppeling afgewezen. Het verdrag is niet tot stand gekomen.

*Voortgangsrapportage migratie en ontwikkeling 2011 (2012)*⁸⁵

In de voortgangsrapportage migratie en ontwikkeling 2011 wordt met betrekking tot de eerste beleidsprioriteit, meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog, vooral ingegaan op ontwikkelingen in EU-verband. De Europese Commissie brengt in 2011 de ‘Mededeling totaalaanpak van migratie en mobiliteit’ uit. Enkele punten uit het voorstel zijn:

- Uitbreiding van de totaalaanpak van migratie (GAM) naar een totaalaanpak van migratie en mobiliteit (GAMM).⁸⁶ Deze aanpak bestaat uit vier pijlers, te weten het faciliteren van legale migratie en mobiliteit, bestrijding van illegale migratie, asiel en internationale bescherming, en migratie en ontwikkeling;
- Een strategische verbinding van de GAMM met andere beleidsterreinen waarop de EU en het derde land (willen) samenwerken, het gaat dan om een verbinding met het buitenlands beleid, inclusief ontwikkelingssamenwerking, en het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. De beoogde bredere samenwerking met derde landen wordt afhankelijk gesteld van goede samenwerking op thema’s als grensbeheer, terugdringen van irreguliere migratie en een effectief terugkeerbeleid.

In de voortgangsrapportage 2011 wordt vermeld dat Nederland de mobiliteitspartnerschappen (MP’s) als het belangrijkste instrument van de GAMM ziet. Nederland neemt op dat moment deel als partner in MP’s met Kaapverdië, Georgië en Armenië.

*Voortgangsrapportage migratie en ontwikkeling 2012 (2013)*⁸⁷

In de voortgangsrapportage ontwikkeling en migratie 2012 wordt herhaald dat Nederland voor het thema migratie en ontwikkeling een landenlijst hanteert die afwijkt van de lijst van OS-partnerlanden. Voor 2013 staan op die lijst 41 landen waarbij onderscheid wordt gemaakt naar drie onderwerpen in het Nederlandse beleid, namelijk terugkeer, terugkeer van amv’s en bescherming in de regio van het land van herkomst. Ook worden de prioritaire landen in het kader van EU-MP’s op die lijst aangegeven. De voortgangsrapportage geeft een overzicht van migratiedialogen die in het kader van de GAMM gevoerd worden. Daarbij worden de volgende criteria voor Nederlandse deelname aan MP’s en gemeenschappelijke agenda’s genoemd:

- Het land is een herkomstland of transitland voor migratiestromen naar Nederland;
- Er is sprake van medewerking aan terugkeer;
- Er is sprake van een bestaande migratiesamenwerking en een behoefte deze te intensiveren;
- Nederland heeft bredere bilaterale relaties met het betreffende land.

85 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 30 573, nr. 107, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-176784>

86 De totaalaanpak van migratie en mobiliteit is sinds 2005 het overkoepelende kader voor het externe migratie- en asielbeleid van de EU. In het kader is vastgelegd hoe de EU invulling geeft aan de beleidsdialoog en de operationele samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en mobiliteit. Vanaf 2011 is een tweede fase gestart met de GAMM en zijn nieuwe elementen geïntroduceerd. Zo zijn internationale bescherming en de externe dimensie van asiel er als nieuwe thematische prioriteit in opgenomen en is het toepassingsgebied van het beleidskader uitgebreid, zodat het ook “mobiliteit” omvat.

87 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 30 573, nr. 119, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-239557>.

Omdat het MP vaak gekoppeld wordt aan een visumfacilitatie- en een terug- en overnameovereenkomst heeft dit instrument aan belang gewonnen.

Nederland is partner bij de hiervoor genoemde MP met Kaapverdië, Georgië en Armenië, en richt zich daarbij vooral op versterking van het migratiemanagement, duurzame terugkeer, en herintegratie en ontwikkeling in die landen. In de brief bij de voortgangsrapportage wordt melding gemaakt van de problemen in de samenwerking met de Ghaneese autoriteiten op het gebied van gedwongen terugkeer en de sanctie die Nederland heeft toegepast, een korting op ontwikkelingssamenwerking.⁸⁸ De problemen met gedwongen terugkeer naar Ghana komen ook in het Landenoverzicht (Deel C) onder het kopje 'Ghana' aan de orde.

*Voortgangsrapportage migratie en ontwikkeling 2013 (2014)*⁸⁹

Volgens deze rapportage zal Nederland in het kader van de SLM meer gaan inzetten op de Europese benadering. In mei 2013 heeft de Europese Commissie een mededeling uitgebracht over het optimaliseren van het effect van migratie op ontwikkeling, de rol die migratie kan spelen in duurzame ontwikkeling.⁹⁰ De EU heeft MP's gesloten met Moldavië, Kaapverdië, Georgië, Armenië, Marokko, Azerbeidzjan en Tunesië. Nederland is partner bij de MP's met Kaapverdië, Georgië, Armenië, Marokko en Azerbeidzjan. In EU-verband worden migratiedialogen gevoerd met een aantal landen en regio's. De EU-prioriteiten worden afgestemd binnen de HLWG. Voor Nederland zijn van belang het Boedapest Proces (landen langs de Zijderoute, o.a. Afghanistan en Irak), het migratie- en asielpanel van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland), EuroMed III (Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Palestijnse gebieden, Syrië en Tunesië) en de EU-ACS migratiedialoog (o.a. landen in de sub-Sahara Afrika).

*Brief Actualisering beleid voor migratie en ontwikkeling (november 2014)*⁹¹

Sinds 2008 is het beleid voor migratie en ontwikkeling ingezet op zes prioriteiten. Met deze brief worden de beleidsprioriteiten bijgesteld. Het betreft:

1. Opvang in de regio: Het zelfredzaam maken van vluchtelingen door het aanbieden van trainingen, vakopleidingen en steun bij het opzetten van een eigen bedrijf. De projecten vinden plaats in onder meer Libanon, Jordanië, Jemen, Egypte en Kenia.
2. Versterken migratiemanagement: Ondersteuning van ontwikkelingslanden bij het opzetten van effectieve systemen voor het reguleren van migratie, bestrijden van mensensmokkel en mensenhandel, en het behandelen van asielaanvragen. Daarbij wordt de expertise van de IND, KMar, IOM en UNHCR betrokken. Onder deze beleidsprioriteit valt ook de cofinanciering van projecten in het kader van voor Nederland prioritaire EU-MP's en regionale migratiedialogen (zoals het zogenaamde Boedapest- en Rabat-proces). Nederland streeft naar een betere balans tussen aandacht voor de belangen en uitdagingen van herkomstlanden en voor die van bestemmingslanden (inclusief het belang van terugkeer als sluitstuk van het migratiebeleid). Nederland zal meer gaan werken in trilaterale samenwerkingsverbanden zodat ontwikkelingslanden ook van elkaars ervaringen kunnen leren. De focus ligt op Noord- en West-Afrika, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten.

88 *Kamerstukken II* 2012/13, 30 573, nr. 119, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-119.html>.

89 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 126, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-126.html>.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-351522>.

90 COM 2013, 292.

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

3. Betrekken van diaspora bij ontwikkeling van hun herkomstland: Focus op samenwerking met de landen van herkomst, met als doel bevordering van ‘brain gain’ door migratie. Er wordt een database opgezet van Nederlanders met een migrantenachtergrond die graag bereid zijn (tijdelijk) te werken voor bedrijven, NGO’s of overheidsinstanties in hun herkomstland. Verder zijn er in 2016/2017 diverse programma’s voor training en coaching van migranten die een bedrijf willen starten in het land van herkomst. Het IOM programma voor ‘Temporary Return of Qualified Nationals’ (TRQN) loopt nog tot eind 2015.
4. Bevorderen van zelfstandige terugkeer en duurzame herintegratie: Vanaf 2015 worden projecten verplicht gemonitord zodat meer informatie verzameld wordt over de effectiviteit van de herintegratieondersteuning. Vanaf 2015 worden ook programma’s voor zuid-zuid terugkeer gefinancierd uit dit budget. Een pilot-project op dit gebied, uitgevoerd door IOM Marokko, is in november 2014 positief geëvalueerd; in 2013-2014 zijn 1009 Afrikaanse migranten die in Marokko waren gestrand, teruggekeerd naar het land van herkomst.

Ontwikkelingssamenwerking: Meerjarige strategische plannen 2014-2017 (2014)

Bij brief van 5 februari 2014 heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de meerjarige strategische plannen 2014-2017 (MJSP’s) voor de vijftien OS-partnerlanden en voor de regio’s Grote Meren en De Hoorn van Afrika bekendgemaakt.⁹² In de MJSP’s voor Afghanistan, Burundi en Kenia is een paragraaf opgenomen over migratie en (gedwongen) terugkeer van illegale onderdanen naar het land van herkomst. In het MJSP voor de Hoorn van Afrika (Ethiopië, Eritrea, Sudan, Zuid-Sudan, Somalië en Djibouti) is een algemene passage opgenomen over de SLM. In dat MJSP wordt in het bijzonder ingegaan op de plannen voor Somalië. Nederland zal participeren in een IOM-project voor capaciteitsopbouw van de migratiedienst en grensbewaking in Somalië, maar deze bijdrage van Nederland is wel conditioneel gemaakt; van de Somalische autoriteiten wordt verwacht dat zij blijven meewerken aan gedwongen terugkeer. In de MJSP’s voor de overige OS-partnerlanden is geen paragraaf opgenomen over migratie en (gedwongen) terugkeer.

Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie 2012-2013⁹³ (brieven 2013 en 2014)

In de kamerbrieven van 6 maart 2013 en 25 februari 2014 wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de resultaten van de SLM. De brief van 6 maart 2013 noemt de voor Nederland belangrijke terugkeerlanden waarbij de SLM ingezet wordt, te weten Afghanistan, Algerije, China, Egypte, Ghana, India, Irak en Marokko.

92 *Kamerstukken II* 2013/14 33 625, nr. 71, Brief Meerjarige strategische plannen 2014-2017, 5 februari 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33625-71.html>; Afghanistan, p. 12; OS-partnerlanden zijn: Afghanistan, Burundi, Mali, Jemen, Rwanda, Zuid-Sudan en de Palestijnse Gebieden (hulprelatie) 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. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-288675>; Burundi, p. 19, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-288671>; Kenia, p. 16: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-288668>; Hoorn van Afrika, p. 21-22: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-288676>.

93 *Kamerstukken II* 2012/13, 29 344, nr. 116, brief van 6 maart 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-116.html>, en *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, brief van 25 februari 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

Ook Burundi, Somalië en Suriname zijn voor Nederland belangrijke terugkeerlanden.⁹⁴ Bij deze landen wordt voor een brede interdepartementale aanpak gekozen. In beide brieven worden instrumenten genoemd die het kabinet kan inzetten om een koppeling te maken met (gedwongen) terugkeer. Daarbij valt op dat in de brief van februari 2014 in een overzicht van mogelijke prikkels geen concrete negatieve prikkels meer genoemd worden, hoewel een negatieve koppeling niet uitgesloten wordt. In de brieven wordt de voortgang in de onderhandelingen met betrekking tot een aantal landen van herkomst weergegeven. Volgens de SvVenJ is de gedwongen terugkeer naar onder meer Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, Mongolië en Pakistan in 2013 toegenomen. Behoudens Burundi zijn dit geen ministerraadlanden waarvoor de brede interdepartementale aanpak geldt. Verder wordt gesteld dat de T&O's die de EU met derde landen heeft afgesloten goed worden geïmplementeerd. Omdat de meeste EU-lidstaten ook problemen ervaren bij gedwongen terugkeer naar bepaalde landen van herkomst zal Nederland het initiatief nemen om de SLM ook op de Europese agenda te krijgen.

*Verslag Algemeen Overleg over migratie en ontwikkeling en de stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie (mei 2014)*⁹⁵

In maart 2014 hebben de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking overleg gevoerd over de inzet van de SLM. Tweede Kamer-lid Sjoerdsma (D66) betwijfelt of de methode van de SLM werkt en noemt enkele landen waarmee geen voortgang is geboekt, namelijk Afghanistan, Ghana, India en Irak. Hij vraagt zich af wat de achterliggende redenen zijn van landen om niet mee te werken aan de gedwongen terugkeer van de eigen onderdanen. Daarnaast waarschuwt hij dat Nederland door het stellen van voorwaarden bij een land als India zich ook in de voet zou kunnen schieten; We hebben immers belang bij de komst van Indiase studenten en kenniswerkers. Sjoerdsma is van mening dat de nadruk bij landen als Afghanistan, Somalië en Irak niet moet liggen op het terugkeerbeleid, maar op wederopbouw en het voorkomen van terrorisme in die landen. Voor Afghanistan zou een luchtvaartverdrag wellicht economische groei tot gevolg kunnen hebben en daarmee kunnen bijdragen aan de wederopbouw van het land. De SvVenJ meent dat het te vroeg is om te concluderen dat het beleid niet werkt en stelt dat ook naar landen als Afghanistan, Somalië en Irak gedwongen uitzetting plaatsvindt, zij het op beperkte schaal en naar bepaalde delen van het land. Wel zeggen de bewindslieden een onafhankelijke evaluatie toe voor 2015.⁹⁶

Debat Begroting ministerie van Veiligheid en Justitie (november 2014)

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie in de Tweede Kamer wordt een pleidooi gehouden voor het geven van hulp en steun aan ontwikkelingslanden onder de voorwaarde dat deze landen meewerken aan de Europese grensbewaking, ditmaal door VVD-lid Azmani. Landen krijgen alleen ontwikkelingshulp als zij uitgeprocedeerde asielzoekers uit hun land ook weer terugnemen. Als voorbeeld wordt Irak genoemd dat in de afgelopen 10 jaar ruim een miljard euro aan hulp ontving van de EU. Hulp, handel en visaverstrekking kunnen gekoppeld worden aan het Nederlandse asielbeleid. Die afspraken zou Nederland in EU-verband met derde landen moeten maken. De SvVenJ benadrukt dat ook hij voorstander is van een gezamenlijke EU-aanpak van het terugkeerbeleid, en verwijst naar de Europese meer-voor-meer benadering en de

94 Informatie van DT&V.

95 Migratiebeleid. Verslag van een algemeen overleg, vastgesteld 8 mei 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 30 573, nr. 125, p. 3-4, 8-9, 12-20, 22-26, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-125.html>.

96 De ACVZ had dit thema al op het Werkprogramma voor 2014 staan, en heeft op verzoek van beide bewindslieden een evaluatieve component toegevoegd aan het onderzoek.

pilot die in dit EU verband gehouden zal worden.⁹⁷

EU-Pilot meer-voor-meer benadering (2014)

Op initiatief van de SvVenJ wordt in EU-verband een pilot gehouden waarbij stimulansen worden ingezet bij drie landen van herkomst, om deze te bewegen beter mee te werken aan gedwongen terugkeer van de eigen onderdanen. De geselecteerde landen zijn Bangladesh, Pakistan en Nigeria. Bekeken zal worden welke EU-stimulansen geboden kunnen worden en wie deze zal financieren, de EU of de lidstaten zelf.

De huidige uitvoering van de 'strategische landenbenadering migratie'

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft een grote rol in de uitvoering van de SLM. De DT&V zet strategisch in op contacten met elk afzonderlijk herkomstland.⁹⁸ De dienst heeft een lijst opgesteld van landen die om verschillende redenen belangrijk zijn voor terugkeer. Op deze Focuslandenlijst van januari 2015 staan 32 landen: Afghanistan, Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, China, DR Congo, Egypte, Ethiopië, Georgië, Ghana, Guinee, India, Irak, Iran, Ivoorkust, Libanon, Libië, Marokko, Mongolië, Nigeria, Oekraïne, Pakistan, Russische Federatie, Rwanda, Servië, Sierra Leone, Noord-Soedan, Somalië/Somaliland, Sri Lanka, Suriname en Turkije.

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

- een relatief hoge instroom in het vertrekproces;
- 60 of meer LP-aanvragen op jaarbasis bij de autoriteiten van herkomstlanden (inclusief aanvragen op basis van een T&O).⁹⁹

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). In de Focuslandenlijst van januari 2015 komen enkele landen voor die niet langer aan bovenstaande criteria voldoen, maar die toch zijn opgenomen, vanwege historie en ingezette strategische benadering vanuit VenJ en BZ.¹⁰⁰

De lijst van focuslanden is niet geheel identiek aan de lijst die in het kader van het Programma Migratie en Ontwikkeling wordt gebruikt.¹⁰¹ Focuslanden die niet op de 'Landenlijst internationale migratie en ontwikkeling' voor komen zijn Egypte, Oekraïne, Rwanda¹⁰², Servië en Suriname en de Russische Federatie. De Focuslandenlijst wordt halfjaarlijks heroverwogen.

97 Debat Begroting ministerie van Veiligheid en Justitie op 25 november 2014, Handelingen II 2014/15, 28, p. 22 (dossier 34 000 VI), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20142015-28-31.html>.

98 Informatie verkregen uit interviews met VenJ/DT&V.

99 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 relatief laag is; deze laatst genoemde landen kennen een sterke Europese focus, dat wil zeggen dat de EU met deze landen een T&O overeengekomen is.

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

101 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>.

102 Rwanda is wel OS-partnerland.

De DT&V hanteert een opschalingsmodel in haar strategische aanpak om derde landen te bewegen tot samenwerking op het gebied van terugkeer. Eerst worden maatregelen in het migratiedomein ingezet, zoals capaciteitsopbouw in het migratiedomein en projecten ter ondersteuning van herintegratie van personen die terugkeren. Vervolgens wordt gekeken naar mogelijkheden binnen het domein van het ministerie van Veiligheid en Justitie, bijvoorbeeld capaciteitsopbouw bij de politie of rechterlijke macht in het land van herkomst. Voor een aantal van de focuslanden wordt met de departementale VenJ-aanpak geen resultaat behaald, deze landen vergen een interdepartementale strategie. Dit zijn de zogenaamde ministerraadlanden (MR-landen). Voor deze landen wordt bekeken of het beleid van andere ministeries ingezet kan worden in ruil voor medewerking van de autoriteiten van het land van herkomst aan gedwongen terugkeer van in Nederland niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen uit dat land. In januari 2015 zijn 9 landen aangewezen als MR-landen, te weten Afghanistan, Algerije, China, Egypte, Ghana, India, Irak, Marokko en Somalië/Somaliland.¹⁰³ De DT&V werkt samen met andere Europese uitvoeringsorganisaties in het kader van EURINT. De leden van EURINT werken samen aan terugkeer richting een aantal specifieke landen van herkomst, en delen best practices met elkaar.

¹⁰³ Burundi en Suriname werden eind 2014 van de lijst van MR-landen afgehaald, maar blijven staan op de Focuslandenlijst.

DEEL B

Terug- en overnameovereenkomsten en Totaalaanpak Migratie en Mobiliteit

In dit deel wordt verslag gedaan van de voorstudie van de inzet van de SLM op het internationale niveau, de Terug- en Overname overeenkomsten (T&O's), de Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) waaronder Mobiliteitspartnerschappen (MP's) en Gemeenschappelijke Agenda's (CAMM), de wisselwerking tussen Nederland en de EU, de Europese operationele samenwerking en de overige internationale samenwerking.

Ontstaan en ontwikkeling terug- en overnameovereenkomst

Hieronder wordt ingegaan op het ontstaan van T&O's op Nederlands, Benelux en Europees niveau. De partijen bij deze overeenkomsten leggen elkaar bij het sluiten van een T&O wederzijdse verplichtingen op om hun eigen onderdanen terug (terugname) en, onder bepaalde voorwaarden, onderdanen van derde landen over te nemen (overname). In de overeenkomsten worden tevens de operationele en technische aspecten van de terug- en overname beschreven.

Nederlands-Duits verdrag

Het Nederlands-Duitse Verdrag van 1906¹⁰⁴ is als mijlpaal te beschouwen in de ontwikkeling van het sluiten van T&O's waarbij landen hun grondgebied openstellen voor wederzijdse vrije vestiging van onderdanen en ook de verplichting vastleggen om eigen onderdanen weer terug te nemen. Door dit verdrag konden Duitsers makkelijk in Nederland wonen en werken en vice versa, ook toen de regels in de jaren dertig strenger werden. Voorwaarden in het vestigingsverdrag waren ook toen al een middeleneis op het bestaansminimum en de eis dat de persoon geen gevaar voor de publieke rust, openbare orde of nationale veiligheid mocht vormen. Het vestigingsverdrag was bedoeld om problemen rond het uitzetten van arme migranten over en weer te verminderen.

¹⁰⁴ Op 17 december 1904 is het Nederlands-Duits Vestigingsverdrag in werking getreden (Staatsblad 1906, 279). Dit verdrag had tot in de jaren negentig nog betekenis voor Duitse onderdanen die geen verblijfsrecht ontleenden aan het EG-verdrag. Zie o.a. Vc 1995, hoofdstuk B5/2.

Uniek was dat het verdrag ook de procedure van terug- of overname van ongewenste migranten als methode van uitzetting beschreef.¹⁰⁵ Daarvoor was de praktijk dat uitzetting van migranten door Nederland eenzijdig plaatsvond over de grens van een land van hun keuze.¹⁰⁶ Eenzijdige uitzetting van een persoon naar het grondgebied van een ander land zonder toestemming van dat andere land kan aanleiding geven tot een interstatelijk conflict. Al snel zijn er in het Europa van de 19^e en vroege 20^e eeuw daarom bilaterale overeenkomsten gesloten door o.a. België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Rusland en Zwitserland om op deze wijze uitzetting en terugname van eigen onderdanen te regelen.¹⁰⁷

Benelux

De tweede belangrijke ontwikkeling in het sluiten van T&O's ligt in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Er was in deze periode een piek in het sluiten van T&O's binnen Europa, met name in Benelux verband. Het in 1958 gesloten Benelux Verdrag¹⁰⁸ creëerde een interne ruimte waarbij de controle op verkeer van personen, inclusief vreemdelingen uit derde landen, aan de binnengrenzen werd opgeheven. De focus kwam te liggen op controle aan de buitengrenzen van de Benelux. De samenwerking in de Benelux Unie bij het sluiten van T&O's binnen Europa, was later een blauwdruk voor verdergaande samenwerking op een breder Europees niveau. Toch konden gedetailleerde gesloten T&O's¹⁰⁹ niet zorgen voor een gegarandeerde terugname van elkaars onderdanen en

-
- 105 Artikel 7. Het overbrengen van personen, die krachtens de artikelen 2 en 3 worden uitgezet, zal geschieden ingevolge eene recht-streeksche briefwisseling tusschen de voor het overnemings-verkeer aangewezen grens-autoriteiten der beide Partijen. Deze briefwisseling geschiedt in dier voege, dat telkens door de grens-autoriteit der Partij, die uitzetten wil, aan de naaste grens-autoriteit der Partij, die zal overnemen, van de uitzetting kennis wordt gegeven, waarop deze, na onderzoek der omstandigheden en papieren, hare toestemming tot de overneming van den uit te leiden persoon te geven.
- Artikel 8. Eene voorafgaande briefwisseling is niet noodig, wanneer de uit te leiden persoon in het bezit is van papieren, die nog geldig zijn of eerst sedert een jaar hunne geldigheid hebben verloren, of wanneer er geen twijfel bestaat, dat deze persoon behoort of vroeger behoort heeft tot het staatsverband der Partij aan wie de overneming gevraagd wordt, of wanneer de grens-autoriteiten van deze Partij zonder tijdsverlies het vereiste onderzoek ten einde kunnen brengen. In al deze gevallen zullen de grens-autoriteiten de uit te leiden personen zonder verdere formaliteiten overnemen. De bepalingen van het eerste en van het tweede lid blijven buiten toepassing wanneer het betreft de overneming van door jeugdigen leeftijd, door gebrekkigheid of door ziels- of lichaams-ziekte hulpbehoevende personen; in deze gevallen gelden uitsluitend de bepalingen van artikel 7.
- Artikel 9. Een diplomatieke onderhandeling zal plaats hebben in al die gevallen, waarin de grens-autoriteiten zich omtrent de overneming niet kunnen verstaan of wanneer de beslissing der grens-autoriteit, die een uit te zetten persoon overgenomen heeft, door de hogere autoriteiten van haar land niet wordt goedgekeurd.”
http://www.vijfeeuwenmigratie.nl/sites/default/files/bronnen/Stbl_1906-279-vestigingsverdrag-duitsland_deel1.pdf.
- 106 N. Coleman (2009), 'European Readmission policy.', p. 13.
- 107 N. Coleman (2009), 'European Readmission Policy.', p. 14.
- 108 Het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie is op 1 november 1960 in werking getreden (Trb. 1960, 40). Op 17 juni 2008 werd een nieuw verdrag ondertekend, dat in 2010 in werking trad. De landen werken samen op gebieden waar de EU nog niet in voorziet. Het verdrag is een raamverdrag waarbij, in tegenstelling tot het oude verdrag, niet alles vooraf in detail is geregeld. Het heeft in eerste instantie betrekking op de interne markt, duurzaamheid en Justitie & Binnenlandse zaken. Doordat de Unie werd uitgebreid naar niet-economische zaken, heet het voortaan de Benelux Unie. Gelet op de ontwikkelingen in de Benelux en de Europese Unie hebben de Benelux-lidstaten bezaten om de Benelux-Overeenkomst van 1986 te moderniseren met de ondertekening van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking op 20 februari 2014 in Den Haag.
- 109 Voor een lijst van gesloten terug- en overnameovereenkomsten in Benelux verband, zie website DT&V: http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Terug-en_Overnameovereenkomsten/ Op het niveau van de Benelux verdragen onderhandelt de DT&V zelf over het sluiten van de uitvoeringsprotocollen.

overname van derdelanders zonder verblijfsrecht in de Benelux.¹¹⁰

Europese Unie

De derde belangrijke ontwikkeling is de samenwerking binnen de EU bij het sluiten van T&O's. Begin jaren negentig verschaftte het oude EG-Verdrag nog geen bevoegdheden om een gemeenschappelijk terugkeerbeleid tot stand te brengen en zag de rol van de EG voornamelijk op het stimuleren van het opnemen van T&O-clausules in Associatieverdragen met derde landen, met name met Midden- en Oost Europese landen. De vroege jaren negentig kenmerkte zich door het geven van stimulansen aan derde landen en het harmoniseren van bilaterale overeenkomsten met derde landen. Onder het Verdrag van Maastricht kwam de externe dimensie van het EU asielbeleid tot ontwikkeling. De beginselen voor het sluiten van een bilaterale T&O tussen lidstaten en derde staten zijn besproken tijdens de JBZ-Raad van 29 en 30 november 1993.¹¹¹ Een standaardmodel voor een bilaterale T&O is door de Raad in 1994 aanbevolen als basis voor de onderhandelingen van lidstaten met derde staten.¹¹² De JBZ-raad opperde ook het idee om dossiers met andere beleidsterreinen te koppelen. De Europese Commissie gebruikt deze ideeën tot op de dag van vandaag om bijvoorbeeld hulp bij ontwikkeling of economische samenwerking te koppelen als een soort van *quid pro quo*.¹¹³

De huidige ontwikkelingen in het terugkeerbeleid van de EU staan in het teken van de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid. De grondslag voor het gemeenschappelijk Europees migratiebeleid is te vinden in de conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere in oktober 1999. Het beginsel van het sluiten van T&O's met derde landen, dat bekrachtigd is in de conclusie van het voorzitterschap van de Europese Raad in Tampere¹¹⁴, moest nog wel verder worden uitgewerkt. Deze conclusie was gebaseerd op de overtuiging dat dergelijke overeenkomsten in het algemeen een waardevol instrument zijn in een actief terugkeerbeleid, omdat duidelijke verplichtingen en procedures worden vastgesteld om terugkeer gemakkelijker te maken en sneller te doen verlopen. Een doeltreffend terugkeerbeleid voor personen wier verzoek om internationale bescherming wordt afgewezen, is volgens de Europese Commissie noodzakelijk om de integriteit te waar-

-
- 110 Een voorbeeld van eenzijdige uitzetting van vreemdelingen zonder verblijfsrecht in de Benelux is de zogenaamde 'Roosendaal methode'. Ongewenste vreemdelingen van wie de identiteit of nationaliteit niet vastgesteld kon worden, werden op een trein in Roosendaal gezet, de grens over naar België en richting Frankrijk. De Nederlandse autoriteiten verzochten echter geen toestemming van België voor transit van de vreemdeling, noch om verzekering door Frankrijk van overname van de vreemdeling. De ongebegeide vreemdelingen stapten echter onderweg uit bij een van de haltes op stations in België en vonden snel hun weg terug naar Nederland, al dan niet met hulp van de Belgische autoriteiten. Dit leidde tot spanning in de Nederlands-Belgische betrekkingen. Deze methode werd stopgezet in 1993, een paar weken voor een uitspraak van de Hoge Raad die de methode in strijd vond met Benelux recht. Zie Hoge Raad 1 juni 1993, Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1993, 63 met noot Vermeulen.
- 111 *Kamerstukken II*, 1993/94, 23 490, nrs. 122 en 1, blz. 11. Het hanteren van dit standaardmodel betekent een belangrijke stap in de richting van betere samenwerking tussen de lidstaten en van meer uniformiteit in hun verkeer met derde staten.
- 112 Deze standaard EU T&O's zijn onderwerp van diverse studies die bijvoorbeeld de wederzijdse verplichtingen in de T&O benadrukken en ook de procedures die gevolgd moeten worden om ongedocumenteerde personen te identificeren en vervolgens uit te zetten. Zie bijvoorbeeld K. Hailbronner, 'Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to readmit their Own and Foreign Nationals', *Zeitschrift für ausländische öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, nr. 57 http://www.hjil.de/57_1997/57_1997_1_a_1_50.pdf.
- 113 N. Coleman (2009), 'European Readmission Policy', p. 22.
- 114 Conclusies van het Voorzitterschap van de speciale bijeenkomst van de Europese Raad van Tampere op 15 en 16 oktober 1999, punt 27. Bij het Verdrag van Amsterdam heeft de Gemeenschap bevoegdheden gekregen op het gebied van terug- en overname. De Europese Raad verzoekt de Raad terug- en overnameovereenkomsten te sluiten of standaardclausules te doen opnemen in andere overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en daarvoor in aanmerking komende derde landen of groepen van landen. Ook regels voor interne terug- en overname zouden in overweging moeten worden genomen.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00200-r1.nl9.htm

borgen van een gemeenschappelijk asielstelsel en de gemeenschappelijke asielprocedure.¹¹⁵ Ook al moet prioriteit worden gegeven aan zelfstandige terugkeer, kan gedwongen terugkeer noodzakelijk zijn als een ultiem middel om terugkeer te bewerkstelligen.

De Europese Raad heeft in 2002 geconcludeerd dat het sluiten van een T&O met een land buiten de EU een toegevoegde waarde moet hebben in vergelijking met het sluiten van bilaterale overeenkomsten door de EU-lidstaten zelf.¹¹⁶ De Raad geeft aan dat ‘de EU [...] haar politieke invloed dient aan te wenden om derde landen aan te moedigen die zich terughoudend tonen ten aanzien van het vervullen van hun overnameverplichtingen.’¹¹⁷

Op 10 april 2002 bracht de Europese Commissie een Groenboek¹¹⁸ uit over het tot stand brengen van een communautair terugkeerbeleid.¹¹⁹ In het Groenboek stelt de Europese Commissie een belangrijke vraag over het gemeenschappelijk overnamebeleid van de Unie: ‘Hoe kan gezorgd worden voor meer aansluiting en samenhang bij de verschillende communautaire beleidsterreinen?’. De Europese Commissie wijst erop dat het succes bij het sluiten ervan sterk afhangt van het ‘wisselgeld’ en dat de Europese Commissie op het gebied van JBZ weinig te bieden heeft. Met name versoepeling of vrijstelling van de visumplicht is rond 2002 slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk (b.v. Hongkong, Macao). De Europese Commissie heeft de Raad verzocht zich grondiger over dit aspect te buigen, waarbij met name zou moeten worden nagedacht over de mogelijkheden om beter aan te sluiten bij andere communautaire beleidsterreinen, teneinde de doelstellingen van de EU op het gebied van terugkeer en overname te verwezenlijken. Het Groenboek vestigt ook de aandacht op mensenrecht kwesties in het kader van terugkeer, bijvoorbeeld dat irreguliere vreemdelingen voldoende mogelijkheden moeten hebben om beroep in te stellen bij een rechtbank tijdens de terugkeerprocedure.

In november 2002 heeft de Europese Raad een programma op terugkeer gelanceerd. Het bestaat uit vier elementen:

1. de praktische samenwerking met inbegrip van de uitwisseling van informatie en best practices en gezamenlijke terugkeeroperaties;
2. gemeenschappelijke minimumnormen voor terugkeer;
3. land specifieke programma’s; en
4. een intensievere samenwerking bij terugkeer met derde landen.

115 Zie mededeling van de Europese Commissie van 22 november 2000 COM (2000) 755 def.

116 Raadsdocument 7990/02, 16 april 2002; Voorstel voor een algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie, Pb EG OJ C 142. 14 juni 2002, paragraaf 75. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:142:0023:0036:NL:PDF>.

117 Idem, OJ C 142. 14 juni 2002, paragraaf 76. De Europese Commissie heeft dit eerder in gelijke bewoordingen voorgesteld, zie COM(2001) 672 definitief, p.27-28 uitgangspunten terug- en overnameovereenkomsten. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:NL:PDF>.

118 Groenboek van de Europese Commissie over het tot stand brengen van een communautair terugkeerbeleid http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2002/com2002_0175nl01.pdf.

119 Brief van de Commissie Meijers aan de Europese Commissie van 31-07-2002, kenmerk CM02-07. De Commissie Meijers reageert op het Groenboek over een communautair terugkeerbeleid en merkt op dat het Groenboek geen informatie verstrekt over de effecten of effectiviteit van bestaande nationale maatregelen van de lidstaten, zoals nationale programma’s ter stimulering van terugkeer. Deze informatie is echter onontbeerlijk voor het opzetten van nieuwe programma’s. De Commissie wijst erop dat bij een eventuele overeenkomst de garantie moet worden opgenomen dat het non refoulement verbod en de internationale mensenrechtenverdragen worden nageleefd. Kritiek is er o.a. op de totstandkoming van de (standaard) overnameclausule, omdat deze clausule geen enkele verwijzing inhoudt naar rechtswaarborgen voor de betrokken over te nemen personen. <http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissie-meijers/Commentaren/2002/CM02-07%20Reactie%20groenboek%20Terugkeerbeleid.pdf>.

In het Haags programma 2005-2010 blijven terugkeer en overname een essentieel onderdeel van het beheer van migratie. De EU ondersteunt lidstaten bij het opstellen en ten uitvoer leggen van programma's voor zelfstandige terugkeer en plannen voor gedwongen terugkeer, met inbegrip van gezamenlijke terugkeervluchten via Frontex.¹²⁰ Ondersteuning van de lidstaten bij het verkrijgen van de nodige reisdocumenten voor een onmiddellijke terugkeer en overname van illegale immigranten blijft een prioriteit.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 heeft het sluiten van T&O's een expliciete rechtsgrondslag gekregen (artikel 79, lid 3, VWEU).¹²¹ In 2011 heeft de Europese Commissie het gebruik van de EU T&O's geëvalueerd.¹²² Eén van de conclusies is dat de EU de overnameverplichting stevig dient te verankeren in de kaderovereenkomsten met derde landen, waarbij de terugname van eigen onderdanen automatisch dient te zijn en de overname van onderdanen van derde landen kan worden gekoppeld aan bepaalde stimulansen zoals visumversoepeling, financiële bijstand, het instrumentarium van de totaalaanpak van migratie, en legale migratie. In het verleden ontbrak het aan stimulansen waardoor onderhandelingen extreem lang duurden of zelfs niet van de grond kwamen. In de praktijk wordt de derdelandersclausule¹²³ zelden gebruikt, omdat transit van een derdelander door het grondgebied van het betreffende land lastig is te bewijzen. Naar aanleiding van de evaluatie in 2011 heeft de Raad de lidstaten opgeroepen om de EU-T&O's goed uit te voeren. Bestaande bilaterale overeenkomsten of regelingen mogen alleen worden toegepast voor zover zij verenigbaar zijn met de EU-T&O's. Het is immers van groot belang ervoor te zorgen dat het EU-T&O-beleid ten aanzien van de derde landen doeltreffend en geloofwaardig blijft. Wat de toekomstige mandaten inzake terug- en overname betreft, zouden volgens de Raad de volgende criteria moeten worden gehanteerd:

1. de migratiedruk uit een derde land op een bepaalde lidstaat of op de hele EU;
2. de medewerking die het land aan terugkeer verleend; en
3. de geografische ligging van het land op een migratieroute naar Europa.

De Raad zal van geval tot geval bepalen met welke nieuwe derde landen er over EU-T&O's moet worden onderhandeld.

Hoewel de Raad van oordeel is dat krachtens het internationale gewoonterecht elke staat gehouden is zijn eigen onderdanen terug te nemen, is het belangrijk dat prikkels worden ingezet, die echter geen voorwaarde tot het openen van onderhandelingen mogen zijn. Het gaat om prikkels die op het betrokken derde land toegesneden zijn, zodat de juiste mate

120 In juli 2010 is Frontex mandaat verleend om te onderhandelen voor het sluiten van een werkregeling met Egypte, Libië, Tunesië, Marokko, Senegal, Mauritanië, Kaapverdië, Turkije, Brazilië, Canada en Nigeria. Pogingen van Frontex om onderhandelingen te beginnen met Egypte, Libië, Tunesië en Marokko zijn tot nu toe tevergeefs geweest. Er zijn inmiddels actieplannen voor Rusland, Moldavië en de Oekraïne geïmplementeerd. Zie Verslag EC over de GAMM, COM (2014) 96 final, p. 7.

121 De formele bevoegdheid van de EU tot het sluiten van een verdrag, destijds in de derde pijler van het EG-Verdrag, gaat terug tot het Verdrag van Maastricht in november 1993. In de EG is tussen 1994-1999 op intergouvernementeel niveau samengewerkt tussen lidstaten bij het sluiten van een T&O met een derde land door middel van het gebruik van standaardclausules die zijn vastgesteld door de Raad in 1995. Vanaf 1999 is de EG bevoegd namens de hele Unie T&O verdragen af te sluiten en is gebruik gemaakt van standaardclausules (1999) in (kader)overeenkomsten. Zie o.a. C. Billet, '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*, 2010, p. 45-79.

122 Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten. COM(2011) 76 definitief van 23 februari 2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:NL:PDF>.

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

van medewerking van dat land wordt verkregen. De Raad herhaalt dat het beginsel ‘geen overeenkomst tegen elke prijs’ voorop blijft staan. Het conditionaliteitsbeginsel dient op passende wijze te worden gehanteerd, mede door de stimuli weg te nemen wanneer een derde land geen medewerking verleent bij de daadwerkelijke uitvoering van zijn terugname verplichting, onverminderd bestaande internationale wettelijke verplichtingen.¹²⁴

Tabel 1: Overzicht EU terug- en overnameovereenkomsten¹²⁵

Land	Mandaat	Datum ondertekening	Inwerkingtreding
Albanië	november 2002	14 april 2005	1 mei 2006
Algerije	november 2002	-	-
<i>Armenië</i>	juni 2009	19 april 2013	1 januari 2014
<i>Azerbeidzjan</i>	juni 2009	28 februari 2014	1 september 2014
Bosnië Herzegovina	november 2006	18 september 2007	1 januari 2008
China	november 2002	-	-
<i>Georgië</i>	september 2008	22 november 2010	1 maart 2011
Hong Kong	april 2001	17 november 2002	1 maart 2004
Kaapverdië	juni 2009	18 april 2013	1 december 2014
Macau	april 2001	13 oktober 2003	1 juni 2004
Macedonië	november 2006	18 september 2007	1 januari 2008
Marokko	september 2000	(in onderhandeling)	-
Moldavië	december 2006	10 oktober 2007	1 januari 2008
VJR Montenegro	november 2006	18 september 2007	1 januari 2008
<i>Oekraïne</i>	juni 2002	18 juni 2007	1 januari 2008
<i>Pakistan</i>	september 2000	26 oktober 2009	1 december 2010
<i>Russische Federatie</i>	september 2000	25 mei 2006	1 juni 2007
<i>Servië</i>	november 2006	18 september 2007	1 januari 2008
<i>Sri Lanka</i>	september 2000	4 juni 2004	1 mei 2005
<i>Turkije</i>	november 2002	16 december 2013	1 oktober 2014 ¹²⁶

In de tabel zijn de ministerraadlanden vetgedrukt en de overige focuslanden van de Nederlandse SLM schuingedrukt weergegeven.

De Europese Commissie zegt in de evaluatie van T&O's in 2011 - en de lidstaten waren het daar volkomen mee eens - dat de EU T&O's op zichzelf staande, direct toepasselijke

124 Conclusies van de Raad op 8 juni 2011, Raadsdocument 11260/11 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/11/st07/sto7044.nl11.pdf>.

125 Bron: studie "Readmission Policy in the European Union 2010", Policy department C: Citizens' Rights and constitutional Affairs. Zie ook 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, 181-208.

126 Ondertekend op 16 december 2013 en akkoord bevonden door het Europees Parlement op 26 februari 2014. Geratificeerd door Turkije op 26 juni 2014. Inwerking getreden op 1 oktober 2014. 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.

instrumenten zijn waarvoor niet noodzakelijkerwijs een uitvoeringsprotocol met het derde land hoeft te worden gesloten. Uitvoeringsprotocollen maken uiteindelijk slechts de toepassing eenvoudiger, ook al moeten ze soms verplicht worden opgesteld, zoals het geval is bij de T&O met Rusland.

In 2005 ontwikkelde de EU een meer coherente strategie voor de externe dimensie van het buitenlandse beleid van de EU met als geografische prioriteit de landen die aan de EU grenzen in het Europese Nabuurschap.¹²⁷ Zoals blijkt uit het overzicht heeft de EU met de landen in het Oostelijk Partnerschap van de EU in een redelijk tijdsbestek T&O's en uitvoeringsprotocollen kunnen afsluiten, mede omdat aan de T&O ook visumfacilitatie of zelfs visumliberalisatie verbonden is.¹²⁸ Er zijn (nog) geen EU T&O's gesloten met landen die voor de Nederlandse SLM prioriteit hebben, op de focuslanden Azerbeidzjan, Armenië, Georgië, Oekraïne, Pakistan, Rusland, Servië, Sri Lanka en Turkije na. Met de moeilijke strategische landen Marokko, Algerije en China, heeft de EU nog geen T&O gesloten. De Raad had al in september 2000 mandaat afgegeven voor onderhandelingen met Marokko. Dit leverde pas in juni 2013 resultaat op met het sluiten van een MP.¹²⁹ Marokko heeft zich met het MP gecommitteerd aan het sluiten van een T&O. Met andere mediterrane buurlanden, zoals Algerije, lukt het de EU vooralsnog niet om een dialoog te openen.¹³⁰

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 op dit moment onderhandelingen gaande over het sluiten van een T&O. Er is een EU T&O met al dan niet een Benelux uitvoeringsprotocol gesloten met negen van de 32 focuslanden.

EU-beleid migratie en terugkeer

Algemene beleidsontwikkeling EU terugkeerbeleid

Hieronder wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het migratie- en terugkeerbeleid op Europees niveau. De EU heeft naast het juridische instrument van T&O's (beschreven in het vorige deel) verschillende beleidsinstrumenten ontwikkeld om het terugkeerbeleid vorm te geven. Dit stuk belicht de meest belangrijke beleidsontwikkelingen in de EU die invloed hebben op de Nederlandse benadering in de SLM en vice versa.

De eerste aanzet tot het ontwikkelen van een EU terugkeerbeleid is eind 1995 gedaan in een controversieel strategiedocument van het Oostenrijkse voorzitterschap van de

-
- 127 Het nabuurschapsbeleid is het beleid van de Europese Unie ten opzichte van landen die aan de Unie grenzen. Dit beleid is gericht op politieke associatie en economische integratie met deze landen. De volgende landen behoren tot het Europese Nabuurschap: Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, Moldavië, Oekraïne, Syrië en Tunesië.
- 128 Bij het sluiten van een T&O met Rusland en Oekraïne is voor het eerst gelijktijdig onderhandeld over het verlenen van visumfaciliteiten. Moldavië is het eerste land in het oostelijk partnerschap dat aan alle EU voorwaarden voor visumliberalisatie voldoet. Op 27 februari 2014 heeft het Europese Parlement ingestemd met het voorstel om alle staatsburgers van Moldavië visumvrijstelling te geven.
- 129 Brief SvVenJ van 25 februari 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 30 573, nr. 124. Op 7 juni 2013 hebben negen lidstaten en de Europese Commissie een mobiliteitspartnerschap getekend met Marokko. Nederland heeft als een van de ondertekenaars deelgenomen aan de onderhandelingen en daarbij steeds het belang benadrukt dat een door Marokko gewenste visumfacilitatie-overeenkomst niet tot stand kan komen zonder een gelijktijdige terug- en overnameovereenkomst.
- 130 De Europese Raad heeft in juni 2011 het voornemen geuit om met onder andere Egypte te komen tot een migratiedialoog en eventueel een mobiliteitspartnerschap, inclusief afspraken over terug- en overname. Egypte heeft in juni 2014 aangegeven bereid te zijn een dialoog aan te gaan.

Raad.¹³¹ Vanwege een sterk publieke reactie en kritiek op de verregaande maatregelen ter bestrijding van illegale migratie is de voorgestelde strategie niet aangenomen door de Raad in 1996. Op voorstel van Nederland lanceerde de Raad wel de High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG).¹³²

De grondslag voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijk Europees migratie- en terugkeerbeleid is gelegen in de conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere in oktober 1999.¹³³ De Europese Raad vond de beheersing van migratiestromen in een ‘partnerschap’ met landen van herkomst een sleutel element in de ontwikkeling van het beleid. Dit is een meer gestructureerde poging dan voorgaande jaren om het migratie- en terugkeerbeleid beter te integreren in de externe betrekkingen van de EU met landen van herkomst. In opvolgende bijeenkomsten van de Europese Raad in Laken in december 2001 en in Sevilla in juni 2002 werd de toezegging uitgesproken om nieuwe wegen te vinden om de externe betrekkingen van de EU in te zetten om migratiestromen beter te beheersen.¹³⁴ De uiteindelijke conclusies van de Raad in Sevilla zijn sterk afgezwakt. Niettemin markeerde de bijeenkomst in Sevilla een belangrijke wijziging in de strategie, omdat het de EU formeel toestemming gaf om mogelijk punitieve maatregelen te treffen tegen landen van herkomst, die niet meewerken aan het beheersen van migratiestromen richting Europa.¹³⁵ De Raad besloot dat er een integrale aanpak tot stand gebracht moest worden, met gebruik van alle gepaste instrumenten in de externe betrekkingen.¹³⁶ Vervolgens zijn de HLWG en de Europese Commissie ermee aan de slag gegaan om informatie in te winnen en de EU relaties met derde landen te identificeren die destijds het belangrijkste waren gelet op de migratiestromen richting de EU.¹³⁷ De criteria waren:

- Aard en omvang van migratiestromen richting de EU;
- Geografische ligging ten opzichte van de EU;
- Noodzaak van capaciteitsopbouw migratiemanagement;
- Bestaand raamwerk voor samenwerking;
- Opstelling van het land in samenwerking op het gebied van migratie.¹³⁸

131 Raadsdocument 12509/95, 8 december 1995 en Raadsdocument 4272/96 van 22 januari 1996. Regarding the expulsion and readmission of third country nationals, it named the establishment of ‘the widest possible network of readmission agreements’ as one of the unachieved objectives of the Community, and considered steps taken in this direction as ‘strikingly unsuccessful’. Het Voorzitterschap wees ook op ‘a problem hardly referred to [...] was the increasing refusal of a growing number of States to take back their own nationals from the country they had entered illegally’, Raadsdocument 9809/98, punt 19.

132 Zie J. van Buuren en W. van der Schans, ‘Het Verdrag van Genève in de terminale fase: Het Oostenrijkse strategiedocument’, Dossier Europa: Het Europese asielbeleid in 2000, Uitgeverij De Papieren Tijger, 1999, pagina 10. Als reden voor het creëren van dit nieuwe overleg gremium van de Raad werd aangegeven dat: ‘the problem of mass influxes of asylum seekers and illegal immigrants raised the need to establish a common, integrated, cross-pillar approach targeted at the situation in the most important countries of origin’, Press: 431 NR: 13677/98. De HLWG is een poging om ambtenaren uit het de beleidsgebieden van home affairs, trade, development, and foreign affairs bij elkaar te brengen om in een institutionele setting van de EG migratie problemen aan te kaarten.

133 Conclusies van het Voorzitterschap van de speciale bijeenkomst van de Europese Raad van Tampere op 15 en 16 oktober 1999, punt 27. Bij het Verdrag van Amsterdam heeft de Gemeenschap bevoegdheden gekregen op het gebied van terug- en overname. De Europese Raad verzoekt de Raad terug- en overnameovereenkomsten te sluiten of standaardclausules te doen opnemen in andere overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en daarvoor in aanmerking komende derde landen of groepen van landen. Ook regels voor interne terug- en overname zouden in overweging moeten worden genomen.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00200-r1.nl9.htm

134 Raadsconclusies 14 en 15 december 2001 te Laken, punt 40. De ontwerpconclusies van de Raad in Sevilla op 21 en 22 juni 2002 met als titel ‘cooperation with third countries of origin and transit to jointly combat illegal migration’ lijken sterk op het strategiedocument van het Oostenrijkse voorzitterschap, zie Raadsdocument 9917/302 van 18 juni 2002.

135 N. Coleman (2009), ‘European Readmission Policy’, p. 113-114.

136 Raadsconclusies Sevilla, punt 33-35.

137 Raadsdocument 10525/1/02, annex, punt 17.

138 Raadsdocument 13754/2/02.

De negen geïdentificeerde landen waren Albanië, China, Voormalig Joegoslavië, Libië, Marokko, Rusland, Tunesië, Turkije en de Oekraïne.¹³⁹ Zes van deze landen werden geselecteerd om mandaat van de Raad aan de Europese Commissie te verlenen voor het starten van onderhandelingen over T&O's (zie vorige paragraaf).

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).¹⁴⁰ De drie pijlers van het terugkeerbeleid waren het faciliteren van legale migratie, bestrijding van illegale migratie en migratie en ontwikkeling in de GAM, dat een overkoepelend kader vormde voor het externe asiel- en migratiebeleid. Halverwege 2011 is de GAM omgedoopt tot de Totaalaanpak van Migratie én Mobiliteit (GAMM).¹⁴¹ De externe dimensie van het migratiebeleid is in de GAMM uitgebreid met belangrijke aanpalende onderwerpen als mobiliteit en internationale bescherming, naast de drie reeds bestaande pijlers uit 2005.

De EU voert een brede migratiedialoog in de GAMM met verschillende regio's en landen. De ontwikkeling van deze dialoog is ook voor Nederland een belangrijke beleidsprioriteit, hetgeen blijkt uit de voortgangsrapportage internationale migratie en ontwikkeling 2012.¹⁴² In de GAMM wordt vooral de operationele samenwerking met de landen benadrukt. Dit maakt het voor de afzonderlijke lidstaten mogelijk om deel te nemen en samen te werken in regio's of landen waar de lidstaat bijzondere expertise of interesse heeft (EU à la carte).

In de GAMM wordt de verbinding gelegd tussen het migratiebeleid en het beleid inzake visa, het buitenlands beleid (inclusief ontwikkelingssamenwerking) en de interne beleidsprioriteiten van de EU. Door de koppeling van migratie met andere beleidsvelden hoopt de EU en daarmee ook Nederland dat er sneller afspraken gemaakt kunnen worden met herkomstlanden over terug- en overname van vreemdelingen. Nederland volgt een vergelijkbare benadering met de 'strategische landenbenadering migratie'. De EU wil een meer integrale benadering van migratie en een betere samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de Europese Commissie (o.a. DG HOME, DEVCO en EDEO). De Europese Commissie heeft op 21 februari 2014 een verslag¹⁴³ uitgebracht aan het Europees Parlement en de Europese Raad over een totaalaanpak van migratie in het buitenlandse beleid van de EU. In het verslag wijst de Europese Commissie op de beperkte beschikbaarheid van stimulansen om T&O's te sluiten en te implementeren.¹⁴⁴ De Europese Commissie merkt op dat onderhandelingen over terugkeerovereenkomsten niet alleen gekoppeld zouden moeten worden aan verbeterde mobiliteit, maar ook aan andere beleidsterreinen zoals handel en industrie.¹⁴⁵ In de volgende paragraaf wordt een overzicht gegeven van de landen waarmee de EU MP's en CAMM's heeft gesloten.¹⁴⁶ De Europese Commissie heeft voorzichtige kritiek op de lidstaten dat er te weinig actieve

139 Dit zijn andere landen dan de HLWG identificeerde in het actieplan uit 1999, te weten Albanië, Afghanistan, Irak, Marokko, Somalië en Sri Lanka.

140 Global Approach to Migration (GAM).

141 Global Approach to Migration and Mobility (GAMM). Voor een evaluatie, zie COM (2011), 743, Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement van 18 november 2011; De totaalaanpak van migratie en mobiliteit. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:NL:PDF>.

142 Voortgangsrapportage internationale migratie en ontwikkeling 2012, Bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 30 573, nr. 119, brief van 3 juli 2013.

143 Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement etc. van 21 februari 2014, COM(2014) 96; 'Verslag over de uitvoering van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit 2012-2013'.

144 Idem, paragraaf 5 'Return and readmission', 15.

145 Idem, paragraaf 5 'Return and readmission', 19.

146 De EU heeft mobiliteitspartnerschappen gesloten met Moldavië (2008), Kaapverdië (2008), Georgië (2009), Armenië (2011), Azerbeidzjan (2013), Marokko (2013), Tunesië (2014) en Jordanië (2014).

deelname is in de MP's (vijf lidstaten nemen helemaal niet deel) en dat de meerderheid van de lidstaten nog geen financiële bijdrage heeft geleverd voor de implementatie ervan.

Op 28 maart 2014 bracht de Europese Commissie een mededeling uit over het terugkeerbeleid van de EU.¹⁴⁷ Volgens de Europese Commissie is de terugkeer van migranten die niet rechtmatig in de EU verblijven en geen internationale bescherming behoeven, essentieel voor de geloofwaardigheid van het Europees migratie- en asielbeleid. De Europese Commissie wijst op de aanzienlijke discrepantie tussen het aantal illegale immigranten dat een terugkeerbesluit krijgt en het aantal dat daadwerkelijk terugkeert naar land van herkomst. Elk jaar houden autoriteiten in de lidstaten van de EU meer dan 500.000 illegale migranten aan. Ongeveer 40% van hen wordt teruggestuurd naar het land van herkomst of een transitland.¹⁴⁸

Statistieken van Eurostat laten zien dat er een aanzienlijke discrepantie is tussen het aantal migranten dat een terugkeerbesluit krijgt (ongeveer 484.000 personen in 2012, 491.000 in 2011 en 540.000 in 2010) en het aantal dat naar aanleiding daarvan daadwerkelijk de EU verlaat (ongeveer 178.000 in 2012, 167.000 in 2011 en 199.000 in 2010).¹⁴⁹ Volgens de Europese Commissie liggen er diverse oorzaken ten grondslag aan de moeilijke terugkeer. Hoewel landen volgens het internationaal gewoonterecht verplicht zijn hun onderdanen terug te nemen, is er sprake van gebrekkige medewerking van de landen van herkomst en de doorreislanden. Dit uit zich in problemen rond de afgifte van benodigde reisdocumenten door de autoriteiten van de herkomstlanden en problemen rond de identificatie van de betrokken personen. Een andere oorzaak voor de discrepantie is de gebrekkige medewerking van de personen aan wie een terugkeerbesluit is opgelegd. Dit uit zich in het verbergen van hun identiteit of onderduiken. Hierbij komt ook het feit dat veel illegale immigranten niet over identiteitsdocumenten beschikken. De SvVenJ reageerde in een brief aan de Tweede Kamer op de evaluatie van de Europese Commissie over de toepassing van de Europese terugkeerrichtlijn in de lidstaten.¹⁵⁰

Mobiliteitspartnerschappen en Gemeenschappelijke Agenda's

Het sluiten van EU T&O's met de landen van het zuidelijk partnerschap verloopt uiterst moeizaam en daarom heeft de EU gekozen voor de 'niet-standaard benadering'¹⁵¹ van samenwerking o.a. via het sluiten van MP's. Het succes van deze benadering wordt toegeschreven aan de hybride vorm¹⁵² van afspraken. Ten eerste duurt het onderhandelingspro-

147 COM (2014) 199 final betreffende het EU-terugkeerbeleid.

148 Council working document 7007/14 'An effective EU return policy'.

149 Bij deze cijfers van Eurostat geldt de kanttekening dat deze zien op migranten die een terugkeerbesluit ontvangen (dus niet alle irreguliere migranten die staande worden gehouden door de politie) en er geen systeem bestaat voor systematische registratie van zelfstandig vertrek en dat de statistieken een vertekend beeld kunnen geven.

150 Brief aan Tweede Kamer van 31 juli 2014, kenmerk 541402, Kabinetsreactie evaluatie terugkeerrichtlijn.

151 Studie Policy department C, DG Internal affairs, Readmission policy in the European Union, 2010, p. 28-32. Dit staat tegenover de standaard benadering met een dominante bilaterale dimensie van het sluiten van een verdrag over terugkeer (T&O) met een ander land. In de niet-standaard benadering worden afspraken gekoppeld aan terugkeer en overname, maar hebben niet de vorm van een T&O (kaderovereenkomsten zoals mobiliteitspartnerschappen of Gemeenschappelijk Agenda's voor Mobiliteit en Migratie, politieke en justitiële samenwerking, MoU, etc.). De niet-standaard benadering is vaak gebaseerd op een drieluik: ten eerste bestrijding van illegale migratie, inclusief terugkeer. Ten tweede versterking van grensoezicht, inclusief ad hoc technische bijstand. Ten derde het gezamenlijke management van arbeidsmigratie met derde landen van herkomst, inclusief verbetering van de ontwikkelingshulp.

152 De hybride vorm houdt in dat afspraken worden gemaakt met landen van herkomst op andere beleidsterreinen dan het eigen beleidsterrein, vaak verpakt in een meer informelere vorm van samenwerking en onder de noemer van een inspanningsverplichting. Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie EU van 11 juni 2014, C-377/12 inzake het beroep tot nietigverklaring wegens onjuiste juridische grondslag in het VWEU van de kaderovereenkomst EU met de Filipijnen. Dit arrest is relevant voor het bepalen van de juridische grondslag van kaderovereenkomsten of mobiliteitspartnerschappen waarin de EU met landen hybride afspraken maakt over migratie (en terugname van burgers) en afspraken op andere beleidsterreinen zoals ontwikkelingssamenwerking, handel etc.

ces minder lang en is het gemakkelijker afspraken te (her)onderhandelen in de overeenkomst. Ten tweede is er minder publieke zichtbaarheid van de samenwerking op terugkeer door het in een breder raamwerk van samenwerking te plaatsen, met name van belang bij het zuidelijk partnerschap en Afrikaanse landen. Ten derde bieden de afspraken flexibele en operationele oplossingen gericht op betere samenwerking op migratie. De operationele samenwerking op het gebied van migratie gaat vóór de formalisering van afspraken via een T&O. Tot slot zijn de afspraken die verband houden met terugkeer moeilijk te ontdekken en te monitoren omdat deze afspraken vaak niet gepubliceerd worden in officiële bulletins en correspondentie.¹⁵³ Het risico hiervan is dat er een gebrek aan democratische controle op de totstandkoming of implementatie van de hybride afspraken kan ontstaan.

De meest vergaande migratiesamenwerking tussen de EU en derde landen is geregeld in MP's. Hierin zijn altijd afspraken over visumfacilitatie en een T&O opgenomen. Met Marokko¹⁵⁴ en Tunesië¹⁵⁵ zijn de onderhandelingen succesvol geweest, onder meer omdat toekomstige visumversoepeling onderdeel uitmaakt van een partnerschap dat gekoppeld is aan een toekomstige parallelle EU T&O. Met Algerije en Egypte is de EU een dialoog aangegaan.¹⁵⁶

Tabel 2: Overzicht EU Mobiliteitspartnerschappen

Land	Mandaat	Datum ondertekening
<i>Armenië</i>	juni 2009	6 oktober 2011 ¹⁵⁷
<i>Azerbeidzjan</i>	februari 2012	5 december 2013
<i>Georgië</i>	juni 2008	30 november 2009 ¹⁵⁹
Jordanië	december 2012	10 oktober 2014
Kaapverdië	december 2007	5 juni 2008 ¹⁵⁸
Marokko	oktober 2011	7 juni 2013 ¹⁶⁰
Moldavië	december 2007	5 juni 2008
Senegal	juni 2008 ¹⁶¹	-
Tunesië	december 2012	3 maart 2014 ¹⁶²

In de tabel is het ministerraadland vetgedrukt en de overige focuslanden van de strategische landenbenadering migratie schuingedrukt weergegeven.

153 Cassarino, J.-P., 'Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood', *Internationale Spectator*, 2010, p. 179-196.

154 Het mandaat voor onderhandelingen met Marokko is afgegeven in 2000. De onderhandelingen over een EU T&O liepen formeel sinds 2003 maar waren de facto stil gelegd sinds juni 2010. Op 13 oktober 2011 werd een EU dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met Marokko gestart. Op 7 juni 2013 werd een mobiliteitspartnerschap gesloten tussen de EU en Marokko. De onderhandelingen tussen de EU en Marokko over een te realiseren Visumfacilitatie-overeenkomst en een EU T&O zijn ten tijde van dit advies nog gaande.

155 Een EU dialoog met Tunesië over migratie, mobiliteit en veiligheid werd gestart op 6 oktober 2011. Op 3 maart 2014 is een Mobiliteitspartnerschap tussen de EU en Tunesië ondertekend. Onderdeel van de afspraken is dat er een Visumfacilitatie-overeenkomst en een EU T&O met Tunesië gesloten zullen worden.

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

Deelname van EU-lidstaten aan MP's en CAMM's is vrijwillig. Dat geldt ook voor deelprojecten die uit de samenwerking voortvloeien. Nederland hanteert voor de beslissing om deel te nemen de volgende criteria:

- is het land een herkomstland of transitland voor migratiestromen naar Nederland?
- is er sprake van medewerking aan terugkeer?
- is er sprake van bestaande migratiesamenwerking en behoefte om deze te intensiveren?
- heeft Nederland bredere bilaterale relaties met het betreffende land?

Nederland is partner bij de MP's met Kaapverdië, Georgië, Armenië, Marokko en Azerbeidzjan. De lidstaten bieden een prestatie aan, die wordt vastgelegd in een bijlage. Nederland richt zich op versterking van het migratiemanagement in het derde land, duurzame terugkeer en herintegratie, en migratie en ontwikkeling.¹⁶³

Gemeenschappelijke Agenda's inzake Migratie en Mobiliteit

De EU heeft met de 'Common Agenda's on Migration and Mobility (CAMM's) ook een alternatief ontwikkeld voor MP's in het geval de EU of het land nog niet bereid of in staat is om aan het volledige pakket voorwaarden van een MP te voldoen. Het geeft de mogelijkheid van meer flexibiliteit en een lichtere variant van samenwerking en zal waarschijnlijk meer ingezet worden bij landen die verder weg van de EU's externe grenzen zijn gelegen. Een CAMM met ministerraadland India is in voorbereiding en met China probeert de EU om een dialoog te openen. Een opvallende ontwikkeling is dat het initiatief ook uit de landen zelf kan komen. Zo heeft Ethiopië, één van de voor Nederland prioritaire landen, interesse getoond om onderhandelingen te starten over het sluiten van een CAMM.¹⁶⁴

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

158 Raadsdocument, 9460/08 ADD 2; Kaapverdië met EU en Spanje, Frankrijk, Luxemburg en Portugal.

159 Raadsdocument, nr 16396/09 ADD 1; Georgië met EU en België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Letland, Nederland, Polen, Roemenië, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

160 Als onderdeel van het mobiliteitspartnerschap met Marokko zijn de onderhandelingen over een EU T&O eind 2014 weer in gang gezet.

161 Senegal heeft de onderhandelingen met de EU over het sluiten van een mobiliteitspartnerschap afgebroken vanwege het beperkte aanbod dat de Europese Commissie namens de lidstaten kon bieden. Zie S. Wolff and F. Trauner, 'A European Migration Policy Fit For Future Challenges', in: S. Wolff, F. Goudappel, en J. de Zwaan, Freedom Security and Justice after Lisbon and Stockholm, TMC Asser Press, 2011, p. 75-77. Frankrijk heeft in 2006 nog een bilaterale overeenkomst met Senegal getekend met de mogelijkheid voor zakenlieden en artiesten om gemakkelijker te reizen naar Frankrijk. De overeenkomst bevat ook maatregelen voor het tegengaan van illegale migratie. Vergelijkbare overeenkomsten zijn door Frankrijk getekend met Gabo, Benin, Congo, Tunesië, Mauritius, Kaapverdië, Burkina Faso en Kameroen. Spanje tekent vergelijkbare overeenkomsten die circulaire en tijdelijke migratie bevorderen en ook terugkeer naar het land van herkomst aanmoedigen.

162 Het mobiliteitspartnerschap is op 3 maart 2014 in Brussel ondertekend in aanwezigheid van de ambassadeur van Tunesië en Eurocommissaris Malmström en ministers van tien betrokken lidstaten: België, Denemarken, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Polen, Zweden en het VK. Het partnerschap moet leiden tot een overeenkomst tot visumfacilitatie en meer mogelijkheden voor gekwalificeerde Tunesiërs om te werken in de EU. Beide partijen hebben ook afgesproken om onderhandelingen te starten voor het sluiten van een T&O.

163 Bijvoorbeeld het Twinning project met Azerbeidzjan, waarin de DT&V en IND, samen met de Letse en Roemeense immigratiediensten de afgelopen tweeënhalve 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, http://nieuwsbrief.rijksoverheid.nl/847/Actions/Newsletter.aspx?messageid=4469&customerid=327612&password=enc_6133337138454A7731384A38_enc&test=1

Een tweede 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, waaraan Nederland bijdraagt met juridisch advies en sociaal-psychologische ondersteuning voor (hoogopgeleide) vreemdelingen die zelfstandig terugkeren, en met ondersteuning voor de Georgische autoriteiten bij de terugkeer en re-integratie van Georgiërs.

164 Zie Raadsdocument 13605/14 van 8 oktober 2014.

Europese migratiedialogen en samenwerking op operationeel niveau

Regionale migratiedialogen EU-derde landen

De EU voert diverse migratiedialogen met regio's en landen; die dialogen overlappen elkaar deels. De afstemming vindt plaats in de High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG)¹⁶⁵. Het betreft:

- migratiedialogen met de oostelijke regio (Praag Proces,¹⁶⁶ Oostelijk Partnerschap,¹⁶⁷ Boedapest Proces.)¹⁶⁸
- migratiedialogen met de zuidelijke regio (EU-Afrika Partnerschap,¹⁶⁹ EU-ACS (sub-Sahara Afrika, Caraïben en Stille Zuidzee) migratiedialoog,¹⁷⁰ Rabat Proces,¹⁷¹ Khartoum proces,¹⁷² Dialoog over de Middellandse Zee transitmigratie.)¹⁷³
- migratiedialogen met afzonderlijke landen: China, India, Rusland, Verenigde Staten.

De dialogen gaan over verschillende zaken, zoals versterking van de asielcapaciteit 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.

165 De HLWG is op voorstel van Nederland door de Europese Raad gelanceerd in december 1998.

166 Het Praag proces is een raamwerk voor een dialoog en samenwerking tussen de EU en 19 landen in het oosten (Oostelijk partnerschap, Rusland, Centraal-Aziatische landen, Westelijke Balkan landen, Turkije).

167 Het Oostelijk partnerschap is het raamwerk voor samenwerking tussen de EU en Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Gezamenlijke standpunten zijn aangenomen op bijeenkomsten in Praag (2009), Warschau (2011) en Vilnius (2013).

168 Het Boedapest Proces is gestart in 1991 als een consultatief forum tussen bestemmingslanden in Europa, transitlanden ten oosten van Europa (Turkije, Rusland en de voormalige Sovjetrepublieken) en herkomstlanden langs de Zijderoute (Iran, Irak, India, Pakistan, Afghanistan, Bangladesh en China) en tien internationale organisaties. Het forum is gericht op het uitwisselen van informatie en best practices op het terrein van migratiebeleid. Binnen het Boedapest proces is het Zijderoute proces 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.

169 De Afrika-EU migratie en mobiliteitsdialoog werd gelanceerd op de tweede Afrika-EU top van regeringsleiders in december 2007 in Lissabon. Dit omvat het raamwerk voor dialoog en samenwerking op migratieterrein tussen de EU en alle Afrikaanse landen. Een tweede actieplan (2011-2013) is aangenomen op de derde Afrika-EU top gehouden op 29-30 november 2010 in Tripoli. De implementatie is onderbroken vanwege force majeure door gebeurtenissen in Libië (vice-voorzitter) en opgepakt in 2013. Het derde actieplan 2014-2017 is samen met een Afrika-EU verklaring over migratie en mobiliteit aangenomen op de Afrika-EU top op 2-3 april 2014.

170 De EU-ACS migratie dialoog is gestart in juni 2010 gebaseerd op artikel 13 van het Verdrag van Cotonou. Een gezamenlijk rapport met aanbevelingen over visa, readmissie en remittances is aangenomen in juni 2012. De onderhandelingen over verdere stappen op het terrein van visa, readmissie, remittances maar ook het tegengaan van mensensmokkel- en handel zijn nog gaande.

171 Het Rabat proces is gestart op de eerste Europees-Afrikaanse Ministeriële Conferentie over migratie en ontwikkeling in juli 2006 in Rabat. Het is een migratie dialoog tussen landen van herkomst, transit en bestemming langs de West-Afrikaanse migratie route en omvat 58 Europese en Afrikaanse landen en de Europese Commissie en ECOWAS. De tweede bijeenkomst was in Parijs in 2008 en de derde in Dakar in november 2011, waar de strategie voor 2012-2014 is aangenomen.

172 Verteenwoordigers van de 28 EU-landen, evenals Eritrea, Ethiopië, Somalië, Zuid-Soedan, Soedan, Djibouti, Kenia, Egypte en Tunesië, die belast zijn met migratie en ontwikkeling lanceerden op 28 november 2014 het EU-Horn of Africa Migration Route Initiative, ook wel bekend als het 'Khartoum Process', dat tot doel heeft de mensenhandel en -smokkel van migranten tussen de hoorn van Afrika en Europa aan te pakken.

173 De Dialoog op de Middellandse Zee Transit Migration (MTM) is een informele dialoog tussen de Arabische landen in de zuidelijke en oostelijke Middellandse regio (Algerije, Egypte, Libanon, Marokko, Syrië, Tunesië en Turkije) en de EU lidstaten, Zwitserland en Noorwegen, alsmede Europol, Frontex, Interpol, UNHCR, Odysseus en International Center for Migration Policy Development. O.a. IOM en Australië zijn waarnemers. Het doel is een uitwisseling van informatie over migratieroutes en het verbeteren van de operationele samenwerking.

De EU stelt zich als doel effectiever te gaan samenwerken met haar oostelijke en zuidelijke nabuurlanden, maar ook met verder weg gelegen landen, om de fundamentele oorzaken van illegale en gedwongen migratie weg te nemen. Daartoe moet de EU de landen van herkomst en doorgang blijven helpen illegale migratie te voorkomen, migrantensmokkel en mensenhandel te bestrijden, het grensbeheer te verbeteren en asiel en opvang te verlenen. De EU wil partnerschappen met derde landen op het gebied van migratie en mobiliteit versterken zodat het kader en de instrumenten die de GAMM biedt, optimaal worden benut. Er moet voor worden gezorgd dat de MP's die op dit gebied zijn gesloten met Marokko (ondertekend in 2013) en Tunesië (ondertekend in 2014), volledig worden uitgevoerd.

Europese operationele samenwerking

Frontex

Frontex coördineert de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen en biedt ook ondersteuning aan de lidstaten bij gezamenlijke terugkeeroperaties via Frontex-charters.

EURINT

EURINT¹⁷⁴ is een intergouvernamenteel 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.¹⁷⁵ Voor de Nederlandse SLM zijn de EURINT werkgroepen Algerije, Afghanistan, Ethiopië, Guinee, India, Iran, Irak, Marokko, Nigeria en Somalië van belang.

Europees terugkeerinstrument (ERIN)

Het Europees terugkeerinstrument (ERIN)¹⁷⁶ is een project dat wordt gefinancierd door de EU en dat gericht is op het verbeteren van zowel zelfstandige als gedwongen terugkeer. Het tweejarig project (1 juni 2014 – 1 juni 2016) is gefinancierd door het Europees Terugkeer Fonds. 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.

Overige internationale samenwerking

United Nations High Level Dialogue on Migration and Development (HLD)

Op VN niveau wordt overleg gevoerd over het internationaal migratiebeleid in de 'United Nations High Level Dialogue on Migration and Development' (HLD). De regering heeft

174 European Integrated Return Management.

175 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.

176 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.

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 de meer informele en niet bindende dialoog binnen het 'Global Forum on Migration and Development' (GFMD) en wil het migratiedebat niet inbedden in de VN-structuur.¹⁷⁷

Global Forum on Migration and Development (GFMD)

Het GFMD is een informeel mondiaal forum voor overleg over onder andere arbeidsmobiliteit, bescherming en perceptie van migranten en betrokkenheid van de diaspora bij de ontwikkeling van het land van herkomst.¹⁷⁸

Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration (IGC)

De IGC is een netwerk dat is opgericht in 1985 tussen gelijkgestemde landen in Europa, Noord-Amerika en Australië om informatie en best practices uit te wisselen over migratiezaken.

Operationele afstemming tussen Nederland en gelijkgestemde landen

Tot slot is er ad-hoc overleg van Nederland met gelijkgestemde landen. Dat zijn volgens BZ onder meer Noorwegen, de Verenigde Staten, Canada en Australië. Nederland werkt in projectmatig verband samen met Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen richting Afghanistan, en met het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen richting Somalië. Op ambtelijk niveau wordt in het Internationale samenwerkingsverband Irak (Brusselgroep) overlegd.¹⁷⁹ Nederland, een aantal andere EU-lidstaten, maar ook landen als Australië, Canada, Noorwegen, de Verenigde Staten en Zwitserland hebben dezelfde problemen met betrekking tot gedwongen terugkeer naar Irak. De samenwerkende landen ondernemen gezamenlijke acties en spreken waar mogelijk namens elkaar.¹⁸⁰

Wisselwerking strategische landenbenadering Nederland en EU

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.¹⁸¹

In de brief van de SvVenJ van 6 maart 2013¹⁸² is aangegeven 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.¹⁸³ In een brief aan het Voorzitterschap, de lidstaten en de Europese Commissie noemen Oostenrijk, België, Denemarken, Nederland en Zweden het strategische landenbeleid als één van de

177 *Kamerstukken II* 2012/13, 30 573, 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>.

178 Zie www.gfmd.org.

179 *Kamerstukken II* 2012/13, 29 344, nr. 116, Brief over de strategische landenbenadering migratie van 6 maart 2013 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-116.html>.

180 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, Update strategische landenbenadering migratie, brief van 25 februari 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>. De ambassadeurs van de landen in de 'Brusselgroep' (VS, Canada, Australië, Duitsland, Frankrijk, België, Noorwegen, Denemarken, Zwitserland) hebben gezamenlijk brieven gestuurd naar en gesprekken gevoerd met de Iraakse autoriteiten.

181 Bijvoorbeeld het initiatief tot het lanceren van de HLWG tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad in 1997, het mede oprichten van het EURINT project in 2010 en het initiatief pilotproject terugkeer in 2014.

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

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

prioriteiten van het JBZ-beleid: ‘*In order to be able to increase returns, the EU will need a strategic approach to prioritizing countries (including country-specific strategies), with enhanced political dialogues with key third countries to secure and implement the necessary returns agreements and ensure that re-documentation of individuals can be undertaken swiftly.*’¹⁸⁴ Voor de JBZ-Raad van 5 maart 2014 heeft de SvVenJ contact gezocht met andere EU-landen om te komen tot een verbeterde gezamenlijke aanpak van terugkeer en het koppelen van dossiers op EU niveau, zoals bijvoorbeeld visumfacilitatie, handel en ontwikkelingssamenwerking.¹⁸⁵

Op EU niveau is conditionaliteit op het terrein van migratie (o.a. visumfacilitatie, grensbeheer, etc.) en justitie (o.a. politieke en justitiële samenwerking) op het JBZ terrein voor zover beschikbaar,¹⁸⁶ eenvoudiger te ontwikkelen, dan op de dossiers handel, ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid. Binnen de Europese Commissie zijn voor deze dossiers drie andere Eurocommissarissen¹⁸⁷ verantwoordelijk, die geheel andere prioriteiten stellen dan het belang van migratie. Ook is het complex dat de bevoegdheid van de EU ten opzichte van de lidstaten op deze terreinen verschillend is geregeld. Zo geldt voor de gemeenschappelijke handelspolitiek dat de Unie exclusief bevoegd is.¹⁸⁸ Dat wil zeggen dat de lidstaten afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van de Europese Commissie om de dossiers handel en migratie te koppelen en dat de lidstaten niet zelfstandig mogen opereren door beloftes te doen (of straffen uit te delen) aan derde landen die de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU zouden doorkruisen. Voor het beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking geldt dat de EU en de lidstaten gemeenschappelijk bevoegd zijn op te treden.¹⁸⁹ Het beleid van de EU op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking belet de lidstaten dus niet ook parallel aan de EU of zelfstandig in de bilaterale betrekkingen toezeggingen te doen voor meer ontwikkelingshulp of juist het stopzetten daarvan.¹⁹⁰ Probleem kan echter zijn dat de Unie reeds een relatief groter belang aan ontwikkelingshulp aan het derde land heeft toegekend dan die individuele lidstaat en de EU juist geen voorwaarden heeft gesteld op het gebied van migratie en terugkeer van eigen burgers. Dit kan de inzet en het effect van het instrument van de strategische landenbenadering door Nederland teniet doen, zoals in het geval van Ghana.¹⁹¹

Post-Stockholm programma 2015-2020

Op 11 maart 2014 presenteerde de Europese Commissie twee mededelingen getiteld ‘De EU-agenda voor justitie voor 2020 – Meer vertrouwen, mobiliteit en groei binnen de Unie’¹⁹² en ‘Naar een open en veilig Europa’¹⁹³ ten aanzien van respectievelijk het terrein van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Het pakket van mededelingen omvat de visie van de Europese Commissie op de toekomstige ontwikkeling van de JBZ-samenwerking (post-Stockholm).

184 Kamerstukken I 2013/14, 32 317 JBZ-Raad, DF Bijlage bij de brief van de minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 3 december 2013.

185 De SvVenJ meldde in het AO migratie en mobiliteit van 5 maart 2014 aan de Kamer dat hij voor de JBZ-raad van 3 maart 2014 steun heeft gezocht bij 13 andere EU lidstaten voor een gezamenlijke aanpak.

186 Groenboek van de Europese Commissie van 10 april 2002 over het tot stand brengen van een communautair terugkeerbeleid http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2002/com2002_0175nl01.pdf.

187 Eurocommissaris voor Handel (Cecilia Malmström), Eurocommissaris voor ontwikkelingssamenwerking (Neven Mimica) en de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en het veiligheidsbeleid (Federica Mogherini).

188 Zie art 3 lid 1 onder e VWEU.

189 Zie art 4 lid 4 VWEU.

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

191 Bijvoorbeeld financierde de EU in de periode december 2010 tot december 2013 een project in Ghana voor de management en controle van migratie met 1.8 miljoen euro (DCI-MIGR/2010/256-096) zonder afspraken te maken met Ghana over de terugkeer van eigen onderdanen.

192 COM (2014) 144 final.

193 COM (2014) 154 final.

Aan het begin van de programmeringscyclus (2014–2020) hebben EU delegaties gesprekken gevoerd met partnerlanden over de prioriteiten voor de komende periode. Nederland heeft hiervan gebruikgemaakt: Nederlandse ambassades in de partnerlanden praten mee over de inrichting van de EU-programmering en proberen op deze manier invloed uit te oefenen op de wijze waarop de – dikwijls omvangrijke – steun van de EU in een land wordt ingezet en de hefboomwerking die dit de EU kan opleveren.¹⁹⁴ Nederland kan niet eigenhandig bepalen hoe de Europese Commissie de uiteindelijke steun aan derde landen daadwerkelijk zal aanwenden. Een tweede manier voor Nederland om invloed uit te oefenen is het laten horen van een stem in de uitvoeringscomités van de lidstaten en zoeken van aansluiting bij gelijkgestemde lidstaten.

Meer-voor-meer benadering

De SvVenJ heeft het over een ‘meer-voor-meer benadering’ in het EU-terugkeerbeleid. Dat idee is overigens niet nieuw. De ‘meer-voor-meer benadering’ van de Europese Commissie is een van de steunpilaren van het nabuurschap van de EU en 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. Hoewel het ‘meer-voor-meer’-beginsel¹⁹⁵ in het kader van het nabuurschapsbeleid is geïntroduceerd verschijnt dat langzaam maar zeker ook in het EU-terugkeerbeleid.

De SvVenJ heeft actie ondernomen om het strategisch landenbeleid op de agenda van de JBZ-Raad te krijgen. Tijdens de JBZ-Raad van 5 maart 2014 heeft de SvVenJ steun gekregen van diverse EU-lidstaten en het Grieks voorzitterschap van de Raad voor het uitvoeren van een gezamenlijke EU pilot ten aanzien van enkele landen die niet voldoende meewerken aan terugkeer.¹⁹⁶ 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 werden tijdens 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 de deelnemende lidstaten) hebben inmiddels een start gemaakt met de voorbereiding van de pilot door het selecteren van drie landen.¹⁹⁷ Het pilotproject is binnen Europa met enige reserve ontvangen, met name vanwege de conditionaliteit en het ontbreken van voldoende toezeggingen aan de Europese Commissie voor inzet van middelen door deelnemende lidstaten.

In de conclusies van de Europese Raad op 26 en 27 juni 2014 is benadrukt dat het migratiebeleid veel meer een integrerend deel moet worden van het extern 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.¹⁹⁸ 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

194 Brief van de minister van Buitenlandse zaken van 24 januari 2014, *Kamerstukken II* 2013/2014, 21 501-20, nr. 837.

195 De ‘meer-voor-meer benadering’ betekent in het nabuurschapsbeleid dat bij verbetering van bijvoorbeeld 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 migratiegebied en ontwikkelingshulp in dat land.

196 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 317 DP, Bijlage bij brief van 18 maart 2014: Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 3 en 4 maart 2014 te Brussel. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32317-DP.html>.

197 De geselecteerde landen zijn Pakistan, Bangladesh en Nigeria.

198 Zie conclusies Raad, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+79+2014+INIT&l=nl#page=2>.

migratie en terugkeer hoger op de agenda gaat zetten.¹⁹⁹

Nederland heeft voor het voorzitterschap van de Raad in de eerste helft van 2016 aangegeven dat het er aan hecht dat de lopende onderhandelingen over het slimme grenzenpakket verder worden gebracht.²⁰⁰ Het slimme grenzenpakket moet de effectiviteit van grenstoezicht verbeteren om de mobiliteit van bonafide reizigers te faciliteren en illegale migratie tegen te gaan.

-
- 199 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 EC: http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/avramopoulos_en.pdf http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf
- 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 mobiliteitspartnerschappen 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, 32317, 278. Brief aan de Voorzitter van de TK van 30 maart 2015 met verslag bijeenkomst Gemengd Comité en JBZ-Raad.
- 200 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-uitreissysteem (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-uitreissysteem (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.

Landenoverzicht ontwikkelingen strategische landenbenadering migratie

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft een grote rol in de uitvoering van de strategische landenbenadering migratie (SLM). Dat beleid wordt gedragen door VenJ en BZ. Het laatste ministerie heeft ook een belangrijke rol in het relatiebeheer omdat zij de diplomatieke betrekkingen met herkomstlanden onderhoudt.

De DT&V heeft een lijst opgesteld van landen die om verschillende redenen belangrijk zijn voor terugkeer, de focuslanden. Op de Focuslandenlijst van januari 2015 staan 32 landen, waarvan negen landen zijn aangemerkt als een zogenaamd ministerraadland (MR-land). Deze MR-landen vergen naar het oordeel van de DT&V een interdepartementale aanpak. De DT&V zet strategisch in op contacten met elk afzonderlijk focusland.²⁰¹

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

- een relatief hoge instroom in het vertrekproces
- 60 of meer LP-aanvragen op jaarbasis bij de autoriteiten van herkomstlanden (inclusief aanvragen op basis van een T&O).²⁰²

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).

In de Focuslandenlijst van januari 2015 komen enkele landen voor die niet langer aan bovenstaande criteria voldoen, maar die toch zijn opgenomen, vanwege historie en ingezette strategische benadering vanuit VenJ en BZ.²⁰³

Focuslanden 2011-2015

Medio 2011 is de SLM geïntensiveerd, mede naar aanleiding van de prioriteiten uit het Regeerakkoord Rutte I. In dat jaar zijn 28 landen aangewezen als landen die voor terugkeer van belang zijn.²⁰⁴ In deze bijlage volgt een overzicht van 32 focuslanden waarop de DT&V in 2015 inzet. De huidige landenlijst wijkt niet veel af van de overzichten die in 2011, 2013 en 2014 gehanteerd werden.²⁰⁵ Ten opzichte van 2011 zijn Angola (de instroom in vertrekproces DT&V en het aantal LP-aanvragen zijn afgenomen), Eritrea (volgens het kabinet is gedwongen terugkeer niet mogelijk) en Macedonië (de instroom in vertrekproces DT&V en het aantal LP(T&O)-aanvragen zijn afgenomen) van het overzicht verdwe-

201 Informatie verkregen uit interviews met VenJ.

202 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 relatief laag is; deze laatst genoemde landen kennen een sterke Europese focus, dat wil zeggen dat de EU met deze landen een T&O overeengekomen is.

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

204 In de brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister voor Immigratie en Asiel van 10 juni 2011 worden 18 prioriteitslanden genoemd, te weten Algerije, Angola, Armenië, Burundi, China, Egypte, Ghana, Guinee, India, Irak, Iran, Marokko, Nigeria, Sierra Leone, Somalië, Suriname, Turkije, Zuid-Soedan, *Kamerstukken II 2010/11*, 30 573, nr. 74 (inclusief bijlage 2, landenlijst juni 2011), p. 16, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-74.html>; De DT&V heeft tien landen die voor terugkeer van belang zijn toegevoegd, namelijk Afghanistan, Azerbeidzjan, DR Congo, Eritrea, Georgië, Macedonië, Mongolië, Oekraïne, Rusland en Sri Lanka.

205 In 2012 zijn geen lijsten verschenen.

nen, en zijn Ethiopië, Ivoorkust, Libanon, Libië en Pakistan aan de lijst toegevoegd. De Focuslandenlijst wordt halfjaarlijks heroverwogen en afgestemd in het overleg van de Taskforce Integrale Benadering Terugkeer (TILT).

Deze lijst van focuslanden is niet identiek aan de lijst die door de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in het kader van het Programma internationale migratie en ontwikkeling wordt gebruikt.²⁰⁶ Dat komt doordat het beleid voor migratie en ontwikkeling niet uitsluitend is gericht op terugkeer in de migratielatie met landen van herkomst. Het beleid voor migratie en ontwikkeling is er in het algemeen op gericht de positieve bijdrage van migratie aan ontwikkeling te vergroten en de negatieve effecten tegen te gaan. Focuslanden die niet op de ‘Landenlijst internationale migratie en ontwikkeling’ voorkomen zijn Egypte, Oekraïne, Rwanda, Servië, Suriname en de Russische Federatie. Projecten in deze landen kunnen niet vanuit het BZ-budget voor het Programma internationale migratie en ontwikkeling gefinancierd worden.

Aan de hand van kamerstukken, literatuur, internetbronnen, en informatie uit de interviews en de enquête wordt per focusland weergegeven welke inzet er is geweest vanuit de verschillende beleidsdomeinen, en welke ervaringen er zijn geweest met medewerking aan gedwongen terugkeer van de onderdanen van herkomstlanden.²⁰⁷ Daarbij wordt aangegeven of er Nederlandse dan wel Europese afspraken zijn gemaakt met het betreffende herkomstland in de vorm van een MoU, T&O of een terugkeerclausule in een verdrag.²⁰⁸ In het overzicht staat ook vermeld of het land in 2014 een OS-partnerrelatie met Nederland heeft²⁰⁹ en of het betreffende land voorkomt op de Landenlijst internationale migratie en ontwikkeling (OS-partnerland; MO-land).

Het overzicht beoogt een goed beeld te geven van de relatie met de 32 focuslanden, maar de opsomming is niet volledig. Zo bestaan er algemene regelingen en projecten voor ondersteuning bij zelfstandig vertrek zoals de Regeling Return and Emigration of Aliens from the Netherlands (REAN-regeling) die voor vreemdelingen uit alle herkomstlanden van toepassing is, en de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT-regeling) die geldt voor vreemdelingen uit landen die volgens de OESO-DAC-criteria aangemerkt worden als ontwikkelingsland.²¹⁰ Deze regelingen zijn niet in het onderstaande overzicht opgenomen. In het kader van een goed relatiebeheer onderhouden VenJ (DMB en DT&V) en BZ op alle niveaus (van bewindslidenniveau tot uitvoeringsniveau) contacten met de autoriteiten van de meeste van deze herkomstlanden. Wanneer bewindsliden van andere ministeries op werkbezoek/handelsmissie naar deze landen gaan, nemen zij een notitie mee over de

206 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, DRC, 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, Strct. 2013, nr. 29967.

207 Op basis van beschikbare informatie in de periode van 2002 tot 30 april 2015.

208 Nederland is een MoU overeengekomen met Afghanistan, Angola, Armenië, Azerbeidzjan, Bulgarije, Burundi, China, DR Congo, Guinee, Jordanië, Kenia, Mongolië, Nigeria, Rwanda, Somaliland, Somalië, Sri Lanka, Suriname en VAE (Dubai). Bron: DT&V. Afspraken kunnen ook vastgelegd worden in de vorm van een T&O of een bepaling over terugkeer in een verdrag. Op de website van de DT&V staat een overzicht van T&O's: http://www.dtenv.nl/Kennisbank/Terug-en_Overnameovereenkomsten/index.aspx.

209 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. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-288675>.

210 zie het Informatieblad Ondersteuning Zelfstandige Terugkeer op de website van de DT&V: <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/projectsubsidies/projectenoverzicht/>.

problematiek van de gedwongen terugkeer om deze en marge van het bezoek onder de aandacht van de gesprekspartners te brengen.²¹¹ Hetzelfde geldt wanneer zij inkomende delegaties ontvangen. In hoofdstuk 3 van het hoofdrapport wordt nader ingegaan op het relatiebeheer.

Cijfers

In deze bijlage worden per land cijfers over aantoonbaar vertrek en over het LP-proces gepresenteerd die door de DT&V zijn verstrekt.

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. Dit betekent dat de cijfers die in dit rapport worden gepresenteerd niet overeenkomen met ketenbrede vertrekcijfers zoals die in de Rapportage Vreemdelingenketen of op de website van Eurostat worden gepresenteerd. Bij 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.²¹²

Een Europese vergelijking op basis van de cijfers is achterwege gelaten, omdat deze cijfers al het vertrek meenemen, 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 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 Bestuur. Deze cijfers zijn, afgerond naar vijftallen, meegenomen in het landenoverzicht.

Bij de interpretatie van deze cijfers moet voorzichtigheid worden betracht. De cijfers 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 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

211 Er is geen overzicht van alle werkbezoeken en handelsmissies beschikbaar. Wel biedt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland een agenda van handelsmissies naar het buitenland, zie <http://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/exportbegeleiding/missies-en-handelsreizen/agenda>.

212 Tabel 6.3 in de Rapportage vreemdelingenketen januari – juni 2014, p. 45, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-385526>.

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 zicht 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 vrijwillig 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 onderdanen 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.²¹³
- 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 vrijwillige 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 er in een jaar meer LP's worden afgegeven dan er worden aangevraagd.

Cijfers over geschatte geldovermakingen

Per land wordt het geschatte bedrag aan geldovermakingen in 2014 vanuit Nederland in US dollars genoemd. De bron voor deze schattingen is de 'World Bank bilateral remittances matrix 2014'.²¹⁴ Deze gegevens zijn in het overzicht toegevoegd omdat de geldovermakingen in het onderzoek vaak genoemd zijn als reden voor het niet meewerken van landen van herkomst aan terugkeer.

²¹³ Zie voetnoot bij par. 1.3. voor een uitleg van het begrip 'EU-staat'.

²¹⁴ <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429-pa gePK:64165401-piPK:64165026-theSitePK:476883,oo.html>

Afghanistan

MR-land 2012-2015
OS-partnerland (hulprelatie)
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$6 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2003 is een MoU afgesloten met Afghanistan en de UNHCR. Afghanistan weigert om in weerwil van de afspraken in het MoU reisdocumenten te verstrekken voor gedwongen terugkeer. Volgens het Consulaat Generaal van Afghanistan²¹⁵ zijn in het MoU afspraken over zelfstandige terugkeer gemaakt, en is gedwongen terugkeer pas als ‘last resort’ aan de orde. In dat geval dienen alle humanitaire aspecten meegewogen te worden door zowel Nederland als Afghanistan. Op basis van nationaliteitsvaststelling door de Afgaanse autoriteiten – en als aan alle voorwaarden is voldaan – geeft Nederland een EU-staat af die wordt gebruikt als reisdocument. Dit is geen document dat de toelating tot Afghanistan waarborgt. De autoriteiten in Afghanistan maken zelf een afweging op basis van de aan de EU-staat onderliggende documenten dan wel de verklaring van de vreemdeling aan de grens of toegang wordt verleend. In sommige gevallen trekt Afghanistan de gemaakte afspraken en het gebruik van de EU-staat in twijfel.²¹⁶ De ambassadeur van Afghanistan heeft recentelijk nog aan de DT&V laten weten dat Nederland met gedwongen uitzettingen naar Afghanistan een afspraak tussen beide landen schendt.²¹⁷ Sindsdien hebben er desondanks uitzettingen doorgang kunnen vinden.
- Nederland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen werken samen in het ERPUM project (European Return Platform for Unaccompanied Minors). Het doel is opvang te realiseren voor terugkerende alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv’s) in Afghanistan en Irak.²¹⁸ Afghanistan werkte niet mee aan dit initiatief waar Nederland in EU-verband al sinds 2009 aan werkte.²¹⁹ Het ERPUM project is in het voorjaar van 2014 beëindigd.
- Er is een Post Arrival Assistance Project uitgevoerd van 1 mei 2014 tot en met 31 december 2014 (ETF). Afghanen die gedwongen zijn teruggekeerd naar Afghanistan kregen hulp bij herintegratie.²²⁰
- De DT&V heeft op suggestie van de Afgaanse autoriteiten om ook aan preventie van illegale immigratie te doen een grote Noorse bewustwordingscampagne over illegale immigratie medegefinancierd. Deze campagne is uitgevoerd door UNICEF.

Nationale inzet buiten VenJ/BZ:

- In de periode 2010-2012 heeft Nederland getracht de medewerking van Afghanistan bij gedwongen terugkeer te koppelen aan een af te sluiten bilateraal luchtvaartverdrag, zonder resultaat. In februari 2010 hebben de Afgaanse luchtvaartautoriteiten via de Nederlandse ambassade te Kabul het verzoek ingediend om met Nederland een nieuwe luchtvaartovereenkomst af te sluiten. De bestaande bilaterale luchtvaartovereenkomst tussen Nederland en Afghanistan dateerde uit 1958 en sloot niet meer aan op de huidige

215 Inmiddels heeft Afghanistan een ambassade geopend in Den Haag.

216 Zie de noot bij ABRvS 13 maart 2009, JV 2009, 126: Het Consulaat Generaal achtte gedwongen uitzetting met een EU-staat in strijd met het Memorandum of Understanding van 2002.

217 Afghanistan roept op tot beëindigen uitzettingen, Nederlands Dagblad 13 maart 2015.

218 EMN, Beleidsverzicht 2013, Rijkswijk: EMN, 2014, p. 66.

219 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 2, brief van 25 februari 2014, Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

220 Project Post Arrival Assistance Afghanistan, zie het Informatieblad Ondersteuning Zelfstandige Terugkeer op de website van de DT&V: <http://www.dienststerugkeerenvertrek.nl>.

wensen van de luchtvaartsector, waaronder multiple designation, codeshare mogelijkheden, vrije tariefstelling. Nederland heeft destijds positief gereageerd op het onderhandelingsverzoek, mede omdat de betrokken luchtvaartmaatschappij Amsterdam Airlines daar een groot commercieel belang bij zou hebben. Dit luchtvaartbedrijf ging in november 2011 echter failliet. De onderhandelingen werden voortgezet met KLM/Martinair dat in de toekomst commerciële activiteiten wil ontplooiën in de regio. Hoewel het initiatief uitging van de Afghaanse autoriteiten, had volgens het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) vooral Nederland een commercieel belang bij het sluiten van een nieuw luchtvaartverdrag, althans tot het moment dat Amsterdam Airlines failliet ging. Omdat gedurende de onderhandelingen een paragraaf over terugkeer op de agenda werd gezet – het opnemen van een T&O-clausule was immers kabinetsbeleid –, en het als een *conditio sine qua non* werd gepresenteerd, zijn de onderhandelingen afgebroken en is uiteindelijk geen resultaat geboekt. Terugkeer maakte immers geen deel uit van het verdrag. In november 2013 heeft Afghanistan nogmaals aangegeven dat het geen Luchtvaartverdrag wil sluiten als daar een terugkeerclausule in opgenomen is.²²¹

Internationale inzet:

- Nederland speelt 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 (Iran, Irak, India, Pakistan, Afghanistan, Bangladesh en China). Nederland heeft 300.000 euro bijgedragen aan een project ter versterking van de capaciteit van het migratiemanagement van de Zijderoutelanden Afghanistan, Irak en Pakistan.²²²
- Van 1 juli 2012 tot 1 november 2013 werd een ERI-project uitgevoerd. Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd konden gebruikmaken van hulp bij herintegratie.
- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruikmaken van hulp bij herintegratie.

In de zomer van 2011 heeft het kabinet besloten om een geïntegreerde politietrainingsmissie in Afghanistan (Kunduz) uit te voeren, 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.²²³ De term ‘geïntegreerde’ slaat op het 3D concept Development, Diplomacy and Defence (ontwikkeling, diplomatie en defensie). De opleiding en training van de politie is per 1 juli 2013 gestopt. De projecten in het kader van het rule of law-programma (opbouw van de rechtsstaat) liepen door tot in 2014. De Nederlandse ambassade hield toezicht op de uitvoering van deze projecten. Er zijn destijds geen voorwaarden aan deze missie verbonden in relatie tot terugkeer van Afghaanse burgers. Het voornemen bestaat om het rule-of-law-programma voort te zetten.

221 Informatie verkregen uit een interview met het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M).

222 *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.o.html>; het project loopt van februari 2014 tot januari 2017. Andere donoren van dit project zijn de Europese Commissie, Bulgarije, Hongarije, Noorwegen, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

223 <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2011/01/28/parlement-steunt-politietrainingsmissie-kunduz>; <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/03/08/nederland-beeindigt-missie-kunduz.html>.

Aantoonbaar vertrek naar Afghanistan

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	15	5
2010	15	35
2011	60	50
2012	105	65
2013	85	65
2014	25	40

Afghanistan: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	110	<5	20	50	0
2010	410	10	15	160	<5
2011	810	280	15	325	0
2012	790	390	20	450	0
2013	540	315	10	355	0
2014	300	125	5	215	0

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.

Bron: DT&V

Algerije

MR-land 2011-2015

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$5 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- De onderhandelingen over een MoU werden in 2011 afgebroken. Algerije was in eerste instantie wel bereid tot afspraken over terugkeer, visumfacilitatie en juridische samenwerking. Nederland is niet op dit aanbod ingegaan.
- De ambassade verstrekt sinds 2012 mondjesmaat LP's.
- In 2014 is de afspraak gemaakt om elkaar op regelmatige basis te consulteren middels een gemengde commissie.²²⁴ In 2015 is afgesproken om die afspraak over de instelling van een gemengde commissie nieuw leven in te blazen.
- Tijdens het bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken van maart 2015 is het onderwerp terugkeer ook ingebracht, maar is het door de Algerijnse autoriteiten sterk afgehouden.

Internationale inzet:

- In 2002 werd een Associatieakkoord tussen de EU en Algerije afgesloten, dat in september 2005 in werking is getreden. In het akkoord is ook een T&O clausule opgeno-

22.4 Informatie uit de enquête.

men (artikel 84).²²⁵

- Algerije wil geen Benelux T&O afsluiten. België heeft als voortrekker van de Benelux T&O getracht onderhandelingen op te starten. Algerije heeft laten weten alleen open te staan voor individuele onderhandelingen met Europese lidstaten. Naar Nederland toe heeft Algerije aangegeven dat men het aantal zaken van (gedwongen) terugkeer te gering vindt om met onderhandelingen te starten.
- In 2002 hebben de EU-lidstaten mandaat verleend aan de Europese Commissie voor onderhandelingen over een T&O met Algerije.²²⁶ Dit heeft tot op heden niet geleid tot een dialoog. Algerije stelde zich op het standpunt dat het geen T&O met de EU, maar bilaterale verdragen met de afzonderlijke lidstaten wil sluiten. Een aantal EU-lidstaten heeft al een bilaterale T&O afgesloten met Algerije.²²⁷

Aantoonbaar vertrek naar Algerije

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	20	5
2010	10	10
2011	<5	10
2012	<5	<5
2013	5	10
2014	10	5

Algerije: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	235	30	45	15	10
2010	220	50	60	10	<5
2011	85	35	40	10	<5
2012	120	180	25	40	<5
2013	160	35	45	90	5
2014	85	40	25	35	<5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Armenië

MR-land in 2011

MO-land december 2014

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$ 2 miljoen

²²⁵ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/algeria/>.

²²⁶ 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>.

²²⁷ Het betreft Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, informatie uit de enquête.

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2005 is een MoU tot stand gekomen met afspraken over samenwerking tegen illegale migratie.
- Er zijn taskforces uit Armenië ingezet ter vaststelling van de nationaliteit van vreemdelingen. Deze taskforces leveren volgens de DT&V goede samenwerkingsresultaten op. 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.²²⁸
- Er is een Project Post Arrival Assistance Armenia (1 oktober 2014 - 1 juli 2015) gestart (ETF): Armenen die zelfstandig of gedwongen terugkeren naar Armenië ontvangen hulp bij herintegratie.²²⁹

Internationale inzet:

- Op 3 juni 2009 is een T&O tussen de Benelux en Armenië afgesloten, die werd geratificeerd op 7 december 2009. Dit verdrag is niet in werking getreden.
- Op 6 oktober 2011 is een mobiliteitspartnerschap (MP) tussen de EU en Armenië afgesloten.²³⁰ Nederland is partner bij dit MP. Het Targeted Initiative for Armenia- project maakt deel uit van het mobiliteitspartnerschap 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 Counselling 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.
- Op 19 april 2013 is een T&O tussen de EU en Armenië afgesloten, die op 1 januari 2014 in werking is getreden. Er is nog geen Uitvoeringsprotocol tot stand gekomen. De onderhandelingen zijn gaande.
- Nederland neemt deel aan het Oostelijk Partnerschap (2009-heden) gericht op het verbeteren van de politieke en economische samenwerking.²³¹

Aantoonbaar vertrek naar Armenië

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	20	15
2010	30	15
2011	30	35
2012	65	105
2013	35	130
2014	30	95

228 Zie de website van de DT&V: http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/lavin/Armenie/Reisdocumenten/Laissez_passer/.

229 <http://www.infoterugkeer.nl>.

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

231 http://www.europa-nu.nl/id/vi4vbtpls3/oostelijk_partnerschap.

Armenië: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	190	<5	70	90	25
2010	330	<5	65	120	50
2011	570	85	185	255	50
2012	490	130	65	400	95
2013	320	90	35	190	20
2014	275	55	15	200	20

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Azerbeidzjan

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$1 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Nederland heeft in 2009 een MoU gesloten met Azerbeidzjan over samenwerking op het gebied van migratie en capaciteitsopbouw.
- Nederland opende in 2009 een ambassade in Bakoe ter algehele verbetering van de samenwerkingsrelatie Azerbeidzjan – Nederland. Samenwerking op het gebied van terugkeer was onderdeel van de intensivering van de samenwerkingsrelatie.
- In 2010 heeft de minister van Justitie Azerbeidzjan bezocht in het kader van het uitwisselen van expertise over criminaliteitsbestrijding.²³² Dit bezoek heeft geleid tot nauwere samenwerking met Azerbeidzjan op het gebied van terugkeer.
- De DT&V en IND hebben een Twinning project uitgevoerd voor capaciteitsopbouw bij de Immigratiedienst van Azerbeidzjan van januari 2013 t/m januari 2015. Onder andere in december 2014 vonden workshops plaats over best practices bij de implementatie van T&O's voor een aantal medewerkers van de State Migration Service (SMS).²³³ Het Twinning project had ten doel om de Azerbeidzjaanse SMS van expertise te voorzien op vier resultaatgebieden: het hervormen van de migratie-wetgeving, het tegengaan van illegale migratie, het opzetten van interne training-programma's en het opzetten van publiciteitscampagnes. Een IND-medewerker is gedurende deze twee jaar permanent gestationeerd bij de SMS in Bakoe.
- Er zijn taskforces uit Azerbeidzjan ingezet, mede op verzoek van de ambassade, om vast te kunnen stellen of het om iemand met de Azerbeidzjaanse nationaliteit gaat.²³⁴

Internationale inzet:

- Op 5 december 2013 is een MP tussen de EU en Azerbeidzjan afgesloten.²³⁵ Nederland is partij bij dit MP.

232 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2010/08/10/nederland-en-azerbeidzjan-wisselen-expertise-uit-over-criminaliteitsbestrijding.html>.

233 Nieuwsbericht over het Twinning Project 'Support to the professional development of the staff of the State Migration Service of the Republic of Azerbaijan' (2013-2015), <http://www.migration.gov.az/index.php?section=009&subsection=041&lang=en&pageid=4873>.

234 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>.

235 Raadsdocument, nr 16396/09 ADD 1; Georgië met EU en België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Letland, Nederland, Polen, Roemenië, Zweden, het Verenigd Koninkrijk.

- Op 28 februari 2014 is een T&O tussen de EU en Azerbeidzjan gesloten die op 1 september 2014 in werking is getreden. Sinds 1 april 2015 wordt de T&O geïmplementeerd.
- Deelname Oostelijk Partnerschap (2009-heden), gericht op het verbeteren van de politieke en economische samenwerking. Nederland financiert samen met Letland en Roemenië een Twinningproject in Azerbeidzjan gericht op de capaciteitsopbouw bij de Immigratiedienst (zie hierboven bij nationale inzet).
- Van 1 juni 2012 tot 1 december 2013 werd een ERI-project uitgevoerd. Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd konden gebruikmaken van hulp bij herintegratie. Er is een Post Arrival Reintegration Assistance project uitgevoerd (1 juni 2012 - tot 30 november 2013) (ETF), gericht op zowel zelfstandige als gedwongen terugkeer.²³⁶ Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren naar Azerbeidzjan ontvangen hulp bij herintegratie.

Žaantoonbaar vertrek naar Azerbeidzjan

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	5	<5
2010	5	5
2011	10	5
2012	5	15
2013	10	35
2014	<5	10

Azerbeidzjan: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	135	5	45	10	<5
2010	70	15	45	30	15
2011	105	20	60	30	10
2012	110	40	20	15	<5
2013	80	20	45	40	5
2014	95	15	75	35	5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Burundi

MR-land 2011-2013
OS-partnerland (hulprelatie)
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$1 miljoen

236 ERI Briefing note september 2012, briefing note .

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2008 is een MoU tot stand gekomen met afspraken over migratie (inclusief gedwongen terugkeer) en capaciteitsopbouw.²³⁷ 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.
- In 2014 bezocht de SvVenJ de ministers van Justitie en van Publieke Veiligheid in Burundi. Hier is positief en met succes gekoppeld tussen het terugkeerdossier en justitiële en politieke samenwerking. Nederland heeft opnieuw geïnvesteerd in de justitiële samenwerking in het kader van het Security Sector Development (SSD). De Nederlands/ Burundese samenwerking - naast continuering van SSD - is uitgebreid met het aanbieden van cursussen aan politieambtenaren en technische hulpmiddelen voor de controle van reisdocumenten. Daarnaast zal het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) nagaan welke behoefte er bestaat aan technische recherche ondersteuning bij de Burundese politie en wordt een Nederlandse adviseur bij het Burundese ministerie van Publieke Veiligheid geplaatst om hervormingen te ondersteunen.

Internationale inzet:

- Burundi is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.

Aantoonbaar vertrek naar Burundi

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	5	10
2010	10	5
2011	<5	5
2012	<5	25
2013	<5	10
2014	<5	10

Burundi: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	90	<5	30	5	0
2010	160	<5	65	30	0
2011	135	65	30	25	0
2012	95	55	35	30	0
2013	55	30	20	25	0
2014	25	5	10	15	0

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5
Bron: DT&V

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

China

MR-land 2011-2015

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2012: \$412 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2001 is een MoU tot stand gekomen over de identiteitsvaststelling van Chinezen die niet legaal in Nederland verblijven.
- April 2008: De SvJ wil de beleidsterreinen van Justitie, BZ, EZ en SZW gecoördineerd inzetten om samenwerking met China op het gebied van (gedwongen) terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen te verbeteren,²³⁸ naar aanleiding van de plotselinge hogere instroom van Chinese asielzoekers en een aangenomen motie²³⁹ in de Tweede Kamer. In april 2010 stellen leden van het CDA, PvdA en de SP vragen over concrete acties van de ministeries voor verbetering van de samenwerking bij de terugkeer van Chinezen.²⁴⁰
- Tussen april 2008 en april 2010 zijn er diverse contacten op politiek en hoog ambtelijk niveau. Volgens de kamerstukken namen de gesprekspartners bij die gelegenheden onverbindend kennis van de problemen die zich voordoen bij de terugkeer van in Nederland illegaal verblijvende Chinezen.
- In 2009 komt er een MoU tot stand over de (niet operationele) strafrechtelijke samenwerking tussen beide landen.²⁴¹ En marge van de ondertekening van het MoU is ook gesproken over terugkeer van Chinezen naar China.
- In november 2013 verschijnt de Beleidsnotitie ‘Het Nederlandse China-beleid’.²⁴² Onder de paragraaf ‘Aansluiten bij Chinese economische groei’ staat dat het kabinet streeft naar een intensivering van de samenwerking met China op het gebied van politie en justitie ter bestrijding van illegale migratie. Volgens de beleidsnotitie gaat bijzondere aandacht uit naar de terugkeer van illegaal in Nederland verblijvende Chinese onderdanen. Het belang van terugkeer zal zowel bilateraal als in EU-verband onder de aandacht van China worden gebracht.
- In november 2013 bezoeken de minister-president samen met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en een handelsdelegatie China.
- In maart 2014 brengt president Xi een staatsbezoek aan Nederland. Tijdens het bezoek zijn contracten met het Nederlandse bedrijfsleven getekend met een economische potentie van honderden miljoenen euro’s.²⁴³ De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking benadrukt het belang van de gesloten overeenkomsten op het gebied van cultuur, landbouw, gezondheid, onderwijs, innovatie en uitwisseling. De minister heeft aandacht gevraagd voor het aantrekken en behouden van talentvolle Chinese studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt.²⁴⁴
- De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft China van 27 tot en met 30 oktober 2014 bezocht. Zij heeft tijdens haar reis aandacht besteed aan het vergemakkelijken van het reizigersverkeer tussen China en Nederland. Zij heeft de visumverstrekking aan de orde gesteld en de wijze waarop het proces en de faciliteiten voor verstrekking verder kunnen worden bevorderd. De inspanningen aan

238 *Kamerstukken II* 2007/08, 19637, nr. 1193, p. 3., <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1193.html>.

239 *Kamerstukken II* 2007/08, 19637, nr. 1190.

240 *Kamerstukken II* 2009/10, 19637, nr. 1335, p. 4-7, 11-12, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1335.html>.

241 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/11/19/politiesamenwerking-tussen-nederland-en-china-versterkt.html>.

242 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 625, nr. 59, p. 16.

243 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>.

244 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 625, 115, p. 24-26, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33625-115.html>.

Nederlandse zijde om visumverstrekking te vereenvoudigen en verkorten zijn daarbij uitgebreid aan de orde geweest. Ook is aan China gevraagd eenzelfde inspanning te verrichten en oplossingen te zoeken voor problemen die nu in de visumprocedure worden ondervonden.²⁴⁵

- Van 24-29 maart 2015 bezocht de minister-president China met een handelsmissie. Hij werd daarbij deels vergezeld door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en door een handelsdelegatie van ruim 70 Nederlandse bedrijven.²⁴⁶

N.B. Nationale inzet binnen het migratiedomein:

In 2014 lag er een mogelijkheid voor het kabinet om het arbeidsmigratiedossier te koppelen aan het terugkeerbeleid middels een MoU. Vanaf begin 2014 mogen Chinese restaurants in Nederland op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) geen koks meer uit China laten komen, maar de restauranthouders hebben te kennen gegeven dat zij wel behoefte hebben aan Chinese topkoks. SZW wilde geen uitzondering maken voor toelating van koks uit China. Een koppeling tussen het terugkeerdossier en toelating van arbeidsmigranten is niet tot stand gekomen. SZW heeft later wel een tijdelijk 'Wokakoord' gesloten met de Aziatische horeca in Nederland.²⁴⁷

Internationale inzet:

- In 2002 hebben de EU-lidstaten mandaat verleend aan de Europese Commissie voor onderhandelingen over een T&O. In 2008 zijn formele onderhandelingen nog niet van start gegaan. China wil eerst afspraken maken over visumfacilitatie.²⁴⁸
- Op 14 oktober 2013 vond een bijeenkomst in Brussel plaats (voor het eerst sinds 2006) in het kader van een dialoog over migratie en mobiliteit van de Europese Unie met China. Er werd een afspraak gemaakt om de contacten over migratiesamenwerking te intensiveren, en daarbij ook te spreken over visumfacilitatie en terug- en overname van illegale migranten. De afspraken zijn niet bevestigd tijdens de EU-China Top van 21 november 2013.²⁴⁹

De Nederlandse regering heeft geen zicht op het onderzoeksproces in China naar de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling.²⁵⁰

Aantoonbaar vertrek naar China

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	40	30
2010	30	30
2011	50	40
2012	50	40
2013	45	30
2014	15	40

245 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 625, nr. 143, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33625-143.html>.

246 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/03/25/rutte-op-handelsmissie-naar-china.html>.

247 Informatie uit interview VenJ; Stcrt. 2014, nr. 27559 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-27559.html>.

248 Informatie uit een interview met VenJ.

249 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 5, brief van 25 februari 2014, Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

250 *Kamerstukken II* 2009/10, 19637, nr. 1335, p. 13-14, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1335.html>.

China: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	120	50	0	0	0
2010	270	55	<5	10	10
2011	250	90	15	<5	<5
2012	135	325	25	0	0
2013	40	160	<5	5	5
2014	105	35	0	0	0

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Democratische Republiek Congo (DR Congo)

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: 0

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2002 is een MoU tot stand gekomen over repatriëring van Congolezen met speciale vluchten.
- Vanaf juni 2005 zijn enkele opvangplaatsen in het opvangtehuis Don Bosco in Kinshasa gefinancierd (juni 2005 – heden). Afgewezen alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) uit de DR Congo kunnen in dit weeshuis opgevangen worden.²⁵¹
- In 2015 zijn DR Congo en Nederland weer in gesprek. Er is een concept MoU opgesteld.

Internationale inzet:

- De DR Congo is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.
- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruik maken van hulp bij herintegratie.

Aantoonbaar vertrek naar DR Congo

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	<5	0
2010	5	<5
2011	<5	<5
2012	5	0
2013	5	10
2014	5	<5

²⁵¹ Er zijn overigens nooit amv's in deze tehuizen opgevangen. 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. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/childrens_rights_in_return_policy_and_practice_in_europe.pdf.

DR Congo: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	80	5	20	25	15
2010	90	<5	20	20	15
2011	70	30	20	20	10
2012	80	45	25	15	10
2013	55	40	10	20	10
2014	40	15	5	5	<5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Egypte

MR-land 2011-2015

Egypte is geen OS-partnerland meer; de OS-relatie is in 2013 beëindigd

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$70 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In de zomer van 2014 heeft de plaatsvervangend ambassadeur van Egypte de intentie uitgesproken om het terugkeerprobleem op te lossen. Ook de Nederlandse ambassade in Caïro is betrokken bij de gesprekken. De justitiële samenwerking is geïntensiveerd. Nederland zal nagaan welke behoefte aan samenwerking er in Egypte bestaat. Die samenwerking kan bijvoorbeeld betrekking hebben op capaciteitsopbouw of politie-samenwerking.

Internationale inzet:

- Er is een Associatie Akkoord tussen de EU en Egypte gesloten dat in 2004 in werking is getreden. In dit akkoord is ook een clausule over wederzijdse terugname van de eigen onderdanen alsmede overname van derdelanders opgenomen (artikel 69).²⁵²
- De Europese Raad heeft in juni 2011 het voornemen geuit om met o.a. Egypte te komen tot een migratiedialoog en eventueel een mobiliteitspartnerschap, inclusief afspraken over terug- en overname. Egypte heeft in juni 2014 aangegeven bereid te zijn een dialoog aan te gaan.

Aantoonbaar vertrek naar Egypte

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	55	15
2010	20	15
2011	20	20
2012	30	20
2013	25	20
2014	10	60

252 <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/egypt/>.

Egypte: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	135	25	10	10	5
2010	115	40	20	10	5
2011	90	50	10	5	5
2012	85	115	30	15	10
2013	100	60	25	10	10
2014	90	55	<5	15	5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Ethiopië

OS-partnerland (overgangsrelatie)
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$9 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In Maart 2015 is politiek overleg gevoerd. De Nederlandse regering zet in op starten van het overleg tussen DT&V en de Administration for Refugee and Returnee Affairs (ARRA) in Ethiopië.

Ethiopië heeft nationale wetgeving die terugkeer van onderdanen mogelijk maakt, maar de toepassing blijft een probleem. Ethiopië geeft geen LP's af voor gedwongen terugkeer. Hiermee worden nagenoeg alle Westerse landen geconfronteerd.

Internationale inzet:

- Ethiopië is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.
- Ethiopië heeft interesse getoond om onderhandelingen te starten over het sluiten van een Gemeenschappelijke Agenda.²⁵³

Aantoonbaar vertrek naar Ethiopië

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	<5	5
2010	<5	<5
2011	<5	<5
2012	<5	15
2013	<5	10
2014	<5	5

253 Zie Raadsdocument 13605/14 van 8 oktober 2014.

Ethiopië: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	35	<5	25	<5	<5
2010	40	<5	5	<5	<5
2011	70	35	25	<5	<5
2012	90	55	55	<5	0
2013	90	25	70	<5	0
2014	45	15	35	0	0

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5
Bron: DT&V

Georgië

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$1 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- De samenwerking met Georgië verloopt goed. Er vindt gedwongen terugkeer plaats. Er doen zich alleen problemen voor wanneer niet vastgesteld kan worden dat de vreemdeling de Georgische nationaliteit bezit.²⁵⁴
- Nederland heeft een elektronisch systeem opgezet in Georgië om LP-aanvragen versneld af te handelen. Het ambassadepersoneel kan de portal raadplegen.
- Er is een Project Post Arrival Assistance Georgië (1 april 2014 - juni 2017) (ETF): Onderdanen van Georgië die zelfstandig of gedwongen terugkeren naar Georgië ontvangen ondersteuning in natura (zie ook: internationale inzet).²⁵⁵

Internationale inzet:

- Op 30 november 2009 is een MP tussen de EU en Georgië afgesloten. Nederland neemt deel aan dit MP en draagt bij met ondersteuning van de Georgische autoriteiten bij de terugkeer en reïntegratie van Georgiërs. Daarnaast draagt Nederland bij met juridisch advies en sociaalpsychologische ondersteuning voor (hoogopgeleide) vreemdelingen die zelfstandig willen terugkeren.²⁵⁶
- Nederland neemt deel aan het Oostelijk Partnerschap. In het kader van het Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme (EaPIC) is 22 miljoen euro geïnvesteerd in capaciteitsopbouw van de rechtsstaat, grensbewaking en migratiemanagement.²⁵⁷
- 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.²⁵⁸

254 Informatie uit de enquête.

255 <http://www.infoterugkeer.nl>.

256 Zie: Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia', van 20 november 2009, nr. 16396/09; Nederland draagt bij aan dit programma via het door de EU gefinancierde IOM/ICMPD project 'Reinforcing the Capacities of the Government of Georgia in Border and Migration Management' <http://informedmigration.ge/cms/en/About-the-Project>.

257 Voor informatie over het Oostelijk Partnerschap en het Programma: <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/eastern-partnership>.

258 Informatie van website DT&V.

Aantoonbaar vertrek naar Georgië

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	30	25
2010	30	75
2011	40	25
2012	35	40
2013	35	45
2014	20	60

Georgië: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	70	10	25	15	10
2010	70	15	25	25	10
2011	25	5	15	15	5
2012	0	<5	0	5	<5

Georgië: LP's op basis van een T&O

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2013	70	<5	10	50	35
2014	55	10	10	35	25

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Ghana

MR-land 2011-2015
OS-partnerland (overgangsrelatie)
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$3 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Nederland financiert in 2006 een project voor capaciteitsopbouw bij de Ghanese Immigratiedienst en biedt hulp bij het opzetten van een onderzoeksbureau bij één van de Ghanese universiteiten.²⁵⁹
- In 2009 zet de IND een project voor capaciteitsopbouw op waarbij Liberiaanse immigratiemedewerkers in Ghana opgeleid worden.²⁶⁰
- Nederland en Ghana hebben begin 2012 afspraken gemaakt over terugkeer. Het MoU is echter nooit ondertekend, omdat verkiezingen aanstaande waren en voor het MoU

259 Kamerstukken II 2005/06, 29 693, nr. 6, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29693-6.html>.

260 Informatie van de DT&V.

akkoord nodig was van het Ghanese parlement.²⁶¹

- Er is op verschillende niveaus, waaronder ministerieel niveau, gesproken over verbetering van de samenwerking op het gebied van terugkeer. De autoriteiten van Ghana werken naar het oordeel van het Nederlandse kabinet al jaren onvoldoende mee aan de terugkeer van de eigen onderdanen. De DT&V heeft geprobeerd om bij de Ghanese ambassade vervangende reisdocumenten te verkrijgen, specifiek in die gevallen waarin zij beschikt over (kopieën van) documenten die de identiteit van de vreemdeling ondersteunen of eerder verstrekte reisdocumenten of andere ondersteunende informatie. Dit heeft in bepaalde evidente gevallen niet geleid tot het tijdig verstrekken van de vereiste reisdocumenten.
- In juni 2012 is met de Ghanese ambassadeur gesproken en aangegeven dat gekort zal worden op ontwikkelingssamenwerking wanneer de medewerking aan terugkeer niet verbetert. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken constateert in september 2012 dat de medewerking aan gedwongen terugkeer niet is verbeterd, en stemt in met een korting van 10 miljoen euro op ontwikkelingssamenwerking aan Ghana (op een budget van 170 miljoen euro voor een meerjarenplan 2012-2015).²⁶² De SvVenJ is van oordeel dat de korting bij Ghana niet geholpen heeft. 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. De sanctie heeft invloed gehad op de relatie van Nederland met Ghana, met name op het niveau van de uitvoering.²⁶³ Later hebben de Ghanese autoriteiten aangegeven de dialoog over terugkeer weer aan te willen gaan.²⁶⁴ De SvVenJ overweegt om visumfaciliteiten aan te bieden in ruil voor medewerking aan terugkeer.²⁶⁵
- In 2014 heeft Nederland geïnvesteerd in opleidingen voor medewerkers van de Ghanese immigratiedienst.²⁶⁶
- Van 17 tot 20 juni 2014 heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Nigeria en Ghana bezocht met een handelsmissie. Doel was het uitbreiden van de bilaterale handels- en investeringsrelatie. De minister heeft en marge van de gesprekken met de autoriteiten van Ghana ook gesproken over terugkeer naar Ghana, en duidelijk gemaakt dat zij rekent op de medewerking van de Ghanese autoriteiten bij de verstrekking van reisdocumenten.²⁶⁷ Uit gesprekken met de Ghanese autoriteiten blijkt dat Nederland mogelijk iets te bieden heeft op het gebied van kennis van migratiemanagement.²⁶⁸
- Omdat Ghana al bijna een midden-inkomstenland is geworden, wordt de OS-relatie met Ghana afgebouwd. Ghana is de derde exportmarkt van Nederlandse bedrijven in Afrika.²⁶⁹

Internationale inzet:

- Ghana is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.

261 Informatie uit interview VenJ.

262 *Kamerstukken II* 2011/12, 29 344, nr. 90 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-90.html>.

263 Informatie uit interviews VenJ.

264 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 2, brief van 25 februari 2014, Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

265 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 125, p. 15, Verslag van een algemeen overleg op 5 maart 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-125.html>.

266 Informatie uit de enquête.

267 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 625, nr. 120, p. 5, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33625-120.html>.

268 Informatie uit interview met BZ.

269 Informatie uit de enquête.

Aantoonbaar vertrek naar Ghana

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	40	20
2010	45	20
2011	40	15
2012	20	25
2013	30	45
2014	15	45

Ghana: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	115	<5	55	25	20
2010	155	<5	65	45	40
2011	130	30	50	45	25
2012	100	25	40	25	10
2013	95	30	40	40	20
2014	55	15	20	15	5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Guinee (Conakry)

MR-land 2011-2012
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$1 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Er is in 2009 een MoU tot stand gekomen, waarin afspraken zijn gemaakt over vervangende reisdocumenten en de terugkeer van vreemdelingen. Meer specifiek betreft het afspraken over het verkeer van onderdanen van beide landen, samenwerking op het gebied van preventie en de bestrijding van illegale migratie, zelfstandige terugkeer en de wederzijdse terugname van onderdanen. In de bijlage bij het MoU zijn de procedures voor de wederzijdse terugname van onderdanen opgenomen.²⁷⁰ Tussen 2009 en 2011 heeft Guinee geen uitvoering gegeven aan het MoU.²⁷¹ Ook werd in een aantal gevallen weliswaar een titre de voyage afgegeven, maar werd de vreemdeling vervolgens geweigerd aan de grens. Die gevallen hadden onder andere te maken met twijfel aan de nationaliteit van de teruggezonden persoon. Verder weigert de Guineese regering chartervluchten.²⁷²
- Toen in 2012 een nieuwe minister werd aangesteld, verbeterde de relatie tussen Guinee en Nederland. Er kwam een Guineese taskforce naar Nederland en er vonden ook

²⁷⁰ Kamerstukken II 2013/14, 29 344, nr. 119, <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-29344-119.html>.

²⁷¹ Informatie uit interview met VenJ.

²⁷² Informatie uit interview met VenJ.

weer uitzettingen plaats.

- Nederland heeft een bijdrage geleverd aan de professionalisering van de Immigratiedienst van Guinee. Het programma EDISON Travel Documents System is geïnstalleerd op de luchthaven van Conakry en een IND-medewerker heeft een training gegeven over het gebruik van dit programma (een database waarin de echtheidskenmerken van onder meer reisdocumenten van meer dan 200 landen zijn opgenomen).
- Op basis van het MoU en de verbeterde samenwerking bood Nederland trainingen aan in Guinee en verstrekte enkele computers voor het opleidingsinstituut van de nationale politie (ook verantwoordelijk voor immigratie).
- Tot het aftreden van de minister van Veiligheid van Guinee in de tweede helft van 2014 bestond er een relatie van wederzijds respect.²⁷³ De Nederlandse ambassade in Senegal (verantwoordelijk voor de Nederlands-Guineese relaties) speelt een belangrijke rol in de voorbereiding van het bezoek van Guineese taskforces aan Nederland.²⁷⁴ Wel hadden Nederland en Guinee in de zomer van 2014 de behoefte om de afspraken rondom terugkeer te vernieuwen. Zij zijn overeengekomen een nieuw MoU af te sluiten. Hiertoe is een intentieverklaring getekend tussen DT&V en de minister. Behalve dat de minister kort daarna aftrad, brak ook ebola uit wat zijn uitwerking heeft gehad op het gehele overheidsapparaat van Guinee. Hierdoor staan de relaties op dit moment op laag niveau. Nederland heeft een concept MoU klaarliggen.

De invloed van leden van de diaspora speelt een rol in de relatie van Nederland met de Guineese overheid. De Guineese minister voor de diaspora deed in een uitzending van Zembla op 1 mei 2014 over de afgifte van reisdocumenten verwarrende uitspraken. De reisdocumenten waarmee vreemdelingen worden uitgezet zouden niet door de Guineese overheid uitgegeven zijn. De Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) heeft hier onderzoek naar gedaan, en geen onregelmatigheden gevonden.²⁷⁵

Internationale inzet:

- Guinee is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.
- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance Project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruikmaken van hulp bij herintegratie.

Aantoonbaar vertrek naar Guinee

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	<5	10
2010	<5	<5
2011	<5	10
2012	35	10
2013	10	10
2014	10	5

273 Informatie uit interview VenJ en uit de enquête.

274 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>.

275 Informatie uit interview VenJ; <http://www.mensenhandelweb.nl/nieuws/vanavond-zembla-omkopen-en-uitzettingen>. *Kamerstukken II* 2013/14, 29 344, 121, p. 14, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-345352>.

Guinee: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	135	10	10	<5	<5
2010	185	15	10	<5	<5
2011	200	150	<5	5	<5
2012	305	295	25	95	90
2013	270	240	0	30	30
2014	140	130	10	15	15

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5
Bron: DT&V

India

MR-land 2011-2015
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$102 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ, SZW, OCW:

- Nederland ondervindt problemen met gedwongen terugkeer naar India. Aan Indiase zijde wordt veel belang gehecht aan vaststelling van de nationaliteit van de persoon die terugkeert. Dat onderzoek naar de nationaliteit kan een jaar duren.²⁷⁶
- SZW heeft in oktober 2009 een sociaal zekerheidsverdrag met India gesloten. In dit verdrag is echter geen bepaling over terugkeer opgenomen, ondanks het bestaan van een kabinetsbeleid dat daar wel naar streeft.²⁷⁷ Omdat het kabinet de terugkeer van Indiase onderdanen alsnog wilde regelen, werd SZW verzocht om mede namens VenJ met India te onderhandelen over een Human Resources Mobility Partnership in de vorm van een Memorandum of Understanding (MoU). Volgens de kamerstukken heeft Nederland aangeboden om de mobiliteit van kennismigranten en studenten uit India te stimuleren in ruil voor medewerking van terug- en overname van illegale vreemdelingen uit India.²⁷⁸ Uit een interview met SZW blijkt dat het een reeds bestaande regeling betrof, en aan India geen extra faciliteiten bovenop de bestaande regeling voor kennismigranten en studenten aangeboden werden. India wilde komen tot een gunstiger regeling voor kennismigranten, maar Nederland hanteert een algemeen beleid en wilde geen uitzondering maken voor India (of andere derde landen) op deze volgens het ministerie al zeer soepele regeling.²⁷⁹ Overigens was India wel geïnteresseerd in een pilot voor Indiase verpleegkundigen, die niet via de kennismigratieregeling in Nederland toegelaten konden worden. Door het uitbreken van de economische crisis en de toename van de werkloosheid in Nederland en Europa werd deze wens van India niet in overweging genomen.²⁸⁰
- In een later stadium is nog een poging gedaan om samen met OCW tot afspraken met

²⁷⁶ Informatie uit de enquête.

²⁷⁷ Zie het nieuwsbericht: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/10/22/nederland-sluit-verdrag-sociale-zekerheid-met-india.html>.

²⁷⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

²⁷⁹ Informatie uit interview met het ministerie van SZW.

²⁸⁰ Informatie uit een interview met SZW.

India te komen.²⁸¹ Dat ministerie onderhandelde destijds met India over de vestiging van een Netherlands Education Support Office (Nuffic Neso.²⁸²) 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 algemeen beleid. OCW heeft een beurzenprogramma dat geldt voor alle landen,²⁸³ hetgeen 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 topstudenten vandaan te halen.
- India heeft het concept MoU over het HRM Partnerschip niet ondertekend. De SvVenJ gaf in het AO van 5 maart 2014 wel aan dat hij een beperking van de instroom van Indiase kennismigranten om India te bewegen mee te werken aan gedwongen terugkeer beschouwt als 'het paard achter de wagen spannen'.²⁸⁴ Een negatieve koppeling is hier niet aan de orde.

Internationale inzet:

- Gemeenschappelijke Agenda EU-India in voorbereiding.
- Vrijhandelsakkoord EU-India in voorbereiding.²⁸⁵

Aantoonbaar vertrek naar India

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	30	5
2010	25	<5
2011	15	<5
2012	15	10
2013	15	25
2014	10	20

281 Informatie uit een interview met OCW.

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

283 Het scholarship programma van 5 miljoen euro 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.

284 *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>.

285 <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/india/>.

India: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	165	30	35	15	15
2010	125	35	15	5	5
2011	100	25	35	5	5
2012	100	130	35	20	<5
2013	70	60	40	15	<5
2014	55	25	20	10	5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Irak

MR-land 2011-2015

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$5 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ/OCW:

- De gedwongen terugkeer naar Irak verliep tot november 2011 goed op basis van operationele samenwerking met de grensautoriteiten zonder dat er sprake is van een MoU of afspraken anderszins.
- In 2011 is EDISON software geleverd voor de verificatie van echtheidskenmerken van reisdocumenten.
- Vóór november 2011 werden taskforces uit Irak ingezet voor de nationaliteitsvaststelling van vermeende Irakezen.²⁸⁶
- De commissie voor ontheemden van het Iraakse parlement heeft in november 2011 expliciet uitgesproken dat er geen sprake kan zijn van gedwongen terugkeer van ongedocumenteerde personen. Dat standpunt is begin 2015 nog steeds van kracht.²⁸⁷
- In december 2011 hebben Tweede Kamer leden Knops (CDA) en Nieuwenhuizen (VVD) kamervragen gesteld. De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel gaf aan dat hij het onderwerp met de Iraakse ambassadeur in Nederland besproken had en wachtte op een reactie van de Iraakse autoriteiten. De minister sluit sancties niet uit als Irak volhardt in het niet meewerken aan terugkeer.²⁸⁸
- De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft in juni 2012 gesproken met de Iraakse minister van Migratie en Ontheemden over migratiesamenwerking en gedwongen terugkeer tijdens een bezoek aan Nederland.²⁸⁹ Hoewel tussen beide ministers een principe-akkoord werd gesloten, is dit vlak na het bezoek van de Iraakse minister afgewezen door de commissie voor ontheemden van het Iraakse parlement. Nederland heeft aan Irak een voorstel gedaan voor ondersteuning indien het land meewerkt aan de gedwongen terugkeer van Irakezen. Nederland zou Irak onder-

²⁸⁶ 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>.

²⁸⁷ Informatie uit interviews met o.a. de Iraakse ambassadeur in Nederland en VenJ; Vóór 2011 werden Irakezen soms uitgezet met een EU-staat, maar ook dat is niet meer mogelijk.

²⁸⁸ Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 1041, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20112012-1314.html>.

²⁸⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nrs. 1553, brief van 2 juli 2012, en 1680, brief van 19 juni 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1553.html> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1680.html>; Vóór 2011 werd nog wel op een EU-staat uitgezet in overleg met de Immigratiedienst in Bagdad, informatie uit interview met VenJ.

steunen met 5,5 miljoen aan ontwikkelingsgelden, te besteden aan opvang en herintegratie van ontheemden in Irak en in de vorm van 50 studiebeurzen voor Iraakse vergunninghouders en Iraakse burgers uit Irak. In ruil werd van Irak gevraagd dat het land zou meewerken aan gedwongen terugkeer van Irakezen wanneer deze niet op zelfstandige basis wilden terugkeren. Het betreft specifiek de groep van 1300 Irakezen die in de periode 2003-2009 een tijdelijke verblijfsvergunning ontving op grond van het categoriaal beschermingsbeleid, maar die na intrekking van de vergunning moesten terugkeren naar Irak. Na afloop van de gesprekken wees het Iraakse parlement de afspraken af en kwam Irak met aanvullende eisen. Op grond van de bestaande HRT- en REAN-regeling konden Iraakse vreemdelingen die zelfstandig terugkeren een tegemoetkoming in de kosten krijgen. Irak wilde echter een aanzienlijk hogere financiële bijdrage voor Irakezen die zelfstandig terugkeren. Deze eisen waren voor Nederland onacceptabel, en evenmin werd een opening geboden op gedwongen terugkeer. De inzet van ontwikkelingsgeld en studiebeurzen om gedwongen terugkeer naar Irak te realiseren heeft niet tot resultaat geleid, omdat hiervoor de politieke wil niet aanwezig bleek. Mede omdat de diaspora voor een deel is teruggekeerd naar Irak, en een deel daarvan op sleutelposities zit, is het onderwerp terugkeer in Irak moeilijk bespreekbaar. Daarnaast spelen geldovermakingen een rol.²⁹⁰

- In het zogenaamde ERPUM project (European Return Platform for Unaccompanied Minors) werkt Nederland samen met Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen om opvang te realiseren voor terugkerende alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Afghanistan en Irak.²⁹¹ Een onderdeel van het project is het monitoren van gedwongen terugkeeroperaties. Irak werkte niet mee aan dit initiatief waar Nederland in EU-verband al sinds 2009 aan werkte (met uitzondering van de Kurdistan Regional Government (KRG) die wel heeft meegewerkt.²⁹² Het ERPUM-project is per juli 2014 beëindigd.
- Sinds 2010 vond een aantal handelsmissies plaats onder ambtelijke begeleiding of onder begeleiding van een ambassadeur. Daarbij waren vooral bedrijven uit bijvoorbeeld de olie- en gasector, watersector en de agrosector aanwezig. Irak toont veel belangstelling voor economische sectoren, waarin Nederland expertise heeft, bijvoorbeeld op het gebied van water, landbouw, bouw, olie en gas. Nederlandse bedrijven hebben in de tuinbouwsector contracten getekend voor investeringen in Zuid-Irak. In de oliesector zijn miljoenencontracten getekend. Nederlandse en buitenlandse bedrijven kunnen gebruik maken van het Private Sector Investeringsprogramma (PSI) om zaken te doen in Irak. De Rijksoverheid subsidieert met het PSI innovatieve projecten in opkomende markten. Daarbij werken Nederlandse (of buitenlandse) bedrijven samen met een lokaal bedrijf.²⁹³
- De SvVenJ heeft in juli 2013 in Irak gesproken met zijn Iraakse collega, de minister van Migratie en Ontheemden. Door de verkiezingen in zowel de Koerdische Autonome Regio (KAR) (2013-2014) als Irak (2014) is het onderwerp terugkeer van de agenda verdwenen.²⁹⁴ De huidige politieke- en veiligheidsomstandigheden (terreurbeweging Islamitische Staat) beperken de mogelijkheden om het overleg over gedwongen terugkeer voort te zetten.
- Nederland is partner bij het door de EU gefinancierde IOM project Magnet II (1 april 2014 – 31 maart 2016). IOM bemiddelt voor werk voor migranten die via zelfstandige terugkeer- en herintegratieprogramma's uit Nederland, België, Finland, Frankrijk,

290 Informatie uit een interview met VenJ.

291 EMN, Beleidsoverzicht 2013, Rijkswijk: EMN, 2014, p. 66, http://www.emn.nl/EMN_publicaties/2014/EMN_Beleidsoverzicht_2013_Migratie_en_asiel_in_Nederland.

292 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 2, brief van 25 februari 2014, Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

293 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/irak>.

294 Informatie uit de enquête.

Duitsland en het Verenigd Koninkrijk terugkeren naar de provincies Erbil, Dahuk en Sulaymaniyah in Irak.²⁹⁵ Van 1 maart 2014 tot en met 31 december 2014 liep er een Post Arrival Assistance Project voor hulp bij herintegratie van Irakezen die gedwongen terugkeerden naar Irak.²⁹⁶

- Nederland werkt in een ambtelijke ad-hoc werkgroep, de zogenaamde ‘Brusselgroep’, samen met andere bestemmingslanden (VS, Canada, Australië, Duitsland, Frankrijk, België, Noorwegen, Denemarken, Zwitserland) die problemen hebben met gedwongen terugkeer naar Irak. De samenwerkende landen ondernemen gezamenlijke acties en spreken waar mogelijk namens elkaar. De ambassadeurs van deze landen hebben gezamenlijk brieven gestuurd naar en gesprekken gevoerd met de Iraakse autoriteiten.²⁹⁷
- In 2015 worden onderhandelingen gevoerd over een bilateraal belastingverdrag met Irak. Opname van een terugkeerclausule in het verdrag is hier niet aan de orde omdat een dergelijke clausule al in het Partnership Cooperation Agreement tussen de EU en Irak opgenomen is. Wel hebben de ambtenaren van het ministerie van Financiën de boodschap over de terugkeerproblematiek overgebracht tijdens de onderhandelingen.
- Naast inzet op de Centrale autoriteiten van Irak, zet Nederland ook in op het bereiken van afspraken over gedwongen terugkeer met de Koerdische Autonome Regio (KAR). Gedwongen terugkeer naar de regio die onder controle staat van de Koerdische autoriteiten is mogelijk. Dit beperkt zich tot Irakezen uit deze regio met strafrechtelijke antecedenten. Bij het ontbreken van een geldig Iraaks paspoort kan de vreemdeling reizen met een EU-staat. De SvVenJ heeft in juli 2013 nog gesproken met zijn counterpart van de KAR. Zij zijn overeengekomen om stapsgewijs naar gedwongen terugkeer toe te werken na de verkiezingen. Door de trage vorming van het nieuwe kabinet van de KAR en de daarop intredende crisis (IS) zijn er geen vorderingen gemaakt.

Internationale inzet:

- In 2012 is een Partnership Cooperation Agreement (PCA) tussen de EU en Irak gesloten. Dit document bevat afspraken over de politieke en economische betrekkingen tussen de landen van de Europese Unie en Irak. Het document legt ook de basis voor samenwerking op het gebied van wetgeving, sociale zaken, financiën en cultuur.²⁹⁸ In artikel 105 van het verdrag is een terug- en overnameclausule opgenomen. Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuring van het verdrag in de Eerste Kamer zijn vragen gesteld over de medewerking van Irak aan gedwongen terugkeer in relatie tot deze clausule. De minister van Buitenlandse Zaken meldt dat de terug- en overnameclausule niet valt onder de delen van de PSO die voorlopig zullen worden toegepast. Deze treedt pas in werking wanneer de gehele PSO door Irak, de EU lidstaten en het Europees Parlement goedgekeurd is. Nederland zal er in de EU voor pleiten dat Irak ook in Europees verband op medewerking aan terugkeer wordt aangesproken, bijvoorbeeld in de in artikel 3 van de PSO genoemde politieke dialoog en in de in artikel 112 genoemde samenwerkingsraad.²⁹⁹
- Nederland heeft met mensen en geld bijgedragen aan de EUJUST LEX-Iraq missie van de EU. Deze missie richtte zich op de opbouw van de justitiële sector in Irak. Binnen de missie trainden Europeanen (waaronder Nederlanders) onderzoeksrechters, hoge

295 Informatie over Project Magnet II: <https://www.magnet-project.eu/home/>.

296 zie <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl>.

297 *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 5.

298 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/irak>.

299 Goedkeuring van de op 11 mei 2012 te Brussel tot stand gekomen Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Irak, anderzijds (Trb. 2012, 101), Kamerstukken I, 2012/13, 33 363, nr. 5, p. 8-9, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33363-5.html>.

- politiefunctionarissen en gevangenisdirecteuren.³⁰⁰ De missie is inmiddels beëindigd.
- Nederland speelt 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 (Iran, Irak, India, Pakistan, Afghanistan, Bangladesh en China). Nederland heeft 300.000 euro bijgedragen aan een project ter versterking van de capaciteit van het migratiemanagement van de Zijderoutelanden Afghanistan, Irak en Pakistan.³⁰¹
 - Van 1 juli 2012 tot 1 december 2013 is een ERI-project uitgevoerd. Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd konden gebruik maken van hulp bij herintegratie.
 - Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance Project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren naar de KAR kunnen gebruikmaken van hulp bij herintegratie.

Sinds 7 oktober 2014 geldt een besluit- en vertrekmoratorium voor Irakezen afkomstig uit de provincies Bagdad, Anbar, Ninewa, Salaheddin, Ta'mim, Diyala en Babil. Het besluit- en vertrekmoratorium geldt niet voor Irakezen uit de overige provincies. Hiervoor blijft het eerdere terugkeerbeleid van kracht.

Aantoonbaar vertrek naar Irak

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	90	310
2010	115	390
2011	190	595
2012	20	410
2013	10	250
2014	<5	105

Irak: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	305	0	40	105	<5
2010	1165	<5	85	185	0
2011	1640	630	245	840	0
2012	630	430	110	240	<5
2013	265	200	70	160	0
2014	100	65	5	60	<5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

³⁰⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/irak>.

³⁰¹ *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.o.html>; het project loopt van februari 2014 tot januari 2017; Andere donoren van dit project zijn de Europese Commissie, Bulgarije, Hongarije, Noorwegen, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

Iran

MR-land 2011-2012
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$24 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Iran werkt niet mee aan de afgifte van reisdocumenten voor gedwongen terugkeer van eigen onderdanen.

Internationale inzet:

- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance Project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruik maken van hulp bij herintegratie.

Nederland werkt samen in EURINT verband. Alle EU landen kennen dezelfde problematiek qua terugkeersamenwerking met Iran.

Aantoonbaar vertrek naar Iran

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	5	20
2010	15	25
2011	5	30
2012	15	40
2013	<5	50
2014	<5	55

Iran: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	65	20	25	<5	0
2010	165	55	60	10	<5
2011	280	155	30	<5	<5
2012	260	235	35	0	0
2013	145	200	<5	0	0
2014	65	75	<5	0	0

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Ivoorkust

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$1 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Er is een taskforce ingezet voor de vaststelling van de nationaliteit van vreemdelingen

uit Ivoorkust.

- In maart 2014 werd een concept MoU aangeboden. De autoriteiten van Ivoorkust zijn hier nog niet op ingegaan.

Internationale inzet:

- Ivoorkust is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.

Aantoonbaar vertrek naar Ivoorkust

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	0	<5
2010	<5	0
2011	0	0
2012	<5	5
2013	<5	<5
2014	0	5

Ivoorkust: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	20	<5	15	0	0
2010	40	0	20	0	0
2011	25	10	20	<5	0
2012	85	45	20	<5	<5
2013	110	55	45	10	<5
2014	80	30	45	<5	<5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Libanon

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$38 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Er is een concepttekst MoU aangeboden. Er is overeenstemming over de inhoud van het MoU, maar deze is nog niet ondertekend. Het MoU heeft betrekking op de terugkeer van Libanezen én van Palestijnen die voorheen in Libanon woonden.
- Nederland steunt projecten voor opvang in de regio. Libanon kampt met een binnenslands vluchtelingenprobleem. Het land vangt twee miljoen Syriërs op.³⁰²

³⁰² Informatie uit de enquête, stand van zaken augustus 2014. <https://www.cordaid.org/nl/nieuws/opvang-syrische-vluchtelingen-winters-libanon/>.

Internationale inzet:

- In 2002 is een Associatie Akkoord tussen de EU en Libanon gesloten, dat in juni 2006 in werking is getreden. Dit akkoord beoogt een geleidelijke liberalisatie van handel tussen de EU en Libanon tot stand te brengen. In artikel 68 is de wederzijdse terugname van de eigen onderdanen geregeld.³⁰³
- In het kader van het Nabuurschapsbeleid van de EU is in oktober 2014 een MoU tussen de EU en Libanon tot stand gekomen over steun bij de opvang van grote aantallen vluchtelingen in het land.³⁰⁴

Aantoonbaar vertrek naar Libanon

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	<5	5
2010	<5	5
2011	<5	10
2012	<5	5
2013	<5	10
2014	5	10

Libanon: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	30	<5	20	<5	0
2010	45	<5	15	<5	0
2011	25	10	10	<5	0
2012	10	5	15	10	<5
2013	15	<5	5	10	<5
2014	30	<5	15	10	5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Libië

MO-land december 2014

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: niet beschikbaar

Nationale inzet VenJ/BZ:

- De DT&V heeft ingezet op intensivering van de relatie na de revolutie. De contacten verlopen via de Libische ambassadeur in Nederland. De Libische ambassadeur heeft aangegeven dat hij niet aan gedwongen terugkeer kan meewerken. Door de destabilisering en verslechterde veiligheidssituatie, inclusief het terugtrekken van de Nederlandse ambassade, hebben gesprekken met de centrale autoriteiten niet kunnen plaatsvinden.

303 PbEG 2006 L143/2, http://www.eas.europa.eu/lebanon/docs/euro_mediterranean_agreement_en.pdf.

304 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-695_en.htm.

Internationale inzet:

- In 2008 zijn onderhandelingen over een Associatie Akkoord tussen de EU en Libië gestart waarbij een terugkeerclausule opgenomen wordt. De onderhandelingen zijn in 2011 gestaakt.³⁰⁵

Aantoonbaar vertrek naar Libië

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	<5	<5
2010	5	<5
2011	<5	<5
2012	<5	20
2013	10	55
2014	<5	65

Libië: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	10	<5	5	<5	<5
2010	30	0	10	10	5
2011	20	15	<5	0	0
2012	25	15	10	<5	<5
2013	100	60	5	20	5
2014	75	50	<5	5	<5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Marokko

MR-land 2011-2015

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$413 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2008 is een gemeenschappelijk actieplan opgesteld met een passage over migratie.
- Marokko is één van de landen van herkomst waarmee samenwerking bij gedwongen terugkeer minder soepel verloopt.³⁰⁶ De diaspora oefent druk uit op de consulaten om niet mee te werken aan gedwongen terugkeer.
- Tot de zomer van 2012 was er een KMar liaison die gegevens ter vaststelling van de identiteit van teruggekeerde personen aan de politie overlegde. Daarna verliep de

305 <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/libya/>.

306 *Kamerstukken II* 2012/13, 29 344, nr. 116, p. 2, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-116.html>.

identiteitsvaststelling via de consulaten. De KMar liaison is in 2014 uit Marokko vertrokken.

- Nederland heeft in 2013 en 2014 een pilot project voor terugkeer en herintegratie van Afrikaanse migranten die onderweg naar Europa gestrand waren in Marokko mede gefinancierd (200.000 euro).³⁰⁷

Nederland heeft veel bilaterale contacten met Marokko. Naar aanleiding van het voorneemen tot opzeggen van het sociaal zekerheidsverdrag door Nederland heeft Marokko alle medewerking aan gedwongen terugkeer bevroren en deze medewerking expliciet hieraan gekoppeld.³⁰⁸ Nederland heeft hierna opzegging van het sociaal zekerheidsverdrag opgeschort, waarna Marokko per direct weer onderdanen opvangt 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.³⁰⁹

Internationale inzet:

- Van 1 oktober 2012 tot 1 december 2013 werd een ERI-project uitgevoerd. Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd konden gebruikmaken van hulp bij herintegratie.
- Op 7 juni 2013 is een MP tussen de EU en Marokko afgesloten. Nederland is partij bij het MP. Tijdens de onderhandelingen is benadrukt dat de door Marokko gewenste visumfacilitatieovereenkomst niet tot stand kan komen zonder een gelijktijdige T&O.³¹⁰
- Eind 2014 zijn onderhandelingen over de T&O tussen de EU en Marokko, als onderdeel van het MP, weer opgestart.
- In 2015 heeft in het kader van EURINT een dialoog met Marokkaanse consuls plaatsgevonden in Brussel.
- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruikmaken van hulp bij herintegratie.

Aantoonbaar vertrek naar Marokko

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	190	55
2010	170	35
2011	110	10
2012	150	30
2013	115	55
2014	80	60

³⁰⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 30 573, nr. 129, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-129.html>. Onder de prioriteit 'Bevorderen van zelfstandig vertrek en duurzame herintegratie' zullen ook programma's voor 'zuid-zuid' terugkeer en herintegratie worden gefinancierd.

³⁰⁸ Informatie uit interviews met BZ/VenJ. ABRvS 2 april 2015, nummers 201500942/1 en 2015091797/1.

³⁰⁹ *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>. Nederland heeft ook andere belangen zoals een goede strafrechtelijke samenwerking met Marokko.

³¹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 30 573, nr. 124, p. 4, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.

Marokko: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	470	115	15	65	60
2010	400	115	45	120	105
2011	330	80	15	95	65
2012	315	360	15	95	65
2013	280	230	20	115	75
2014	220	180	<5	60	30

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Mongolië

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$2 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2003 is een MoU afgesloten over samenwerking bij migratieaangelegenheden.

Internationale inzet:

- Op 30 april 2013 is een Partnership and Cooperation Agreement (PCA) gesloten tussen de EU en Mongolië.³¹¹ Deze overeenkomst bevat een T&O-clausule. Het verdrag is nog niet geratificeerd.

Aantoonbaar vertrek naar Mongolië

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	5	25
2010	10	60
2011	10	120
2012	10	110
2013	<5	105
2014	5	275

311 http://www.eas.europa.eu/mongolia/index_en.htm.

Mongolië: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	65	<5	25	5	<5
2010	80	<5	30	15	10
2011	150	60	50	25	15
2012	105	75	25	10	10
2013	70	25	<5	30	15
2014	65	25	<5	35	30

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Nigeria

MR-land 2011-2012

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$149 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2012 zijn taskforces uit Nigeria ingezet om de Nigeriaanse nationaliteit van een aantal vreemdelingen vast te stellen.³¹²
- De ILO ondersteunt de Nigeriaanse immigratiedienst bij het onderkennen van valse/vervalste documenten.
- In maart 2014 is er een MoU tot stand gekomen.³¹³

Internationale inzet:

- Nigeria is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.
- Van 1 juni 2012 tot 1 december 2013 werd een ERI-project uitgevoerd. Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd konden gebruikmaken van hulp bij herintegratie. Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruikmaken van hulp bij herintegratie.³¹⁴
- Er is een Gemeenschappelijke agenda EU-Nigeria in voorbereiding.³¹⁵
- Nigeria maakt onderdeel uit van de EU-pilot 'more-for-more' (2015).

312 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>.

313 <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/actueel/2014/03/nederland-en-nigeria-ondertekenen-memorandum-of-understanding.aspx?cp=66&cs=17113>.

314 <https://www.infoterugkeer.nl/>.

315 http://eeas.europa.eu/nigeria/index_en.htm.

Aantoonbaar vertrek naar Nigeria

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	140	40
2010	120	50
2011	100	25
2012	70	25
2013	50	40
2014	45	20

Nigeria: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	245	10	70	80	65
2010	225	<5	65	65	45
2011	250	95	55	110	70
2012	170	80	35	60	40
2013	165	70	25	65	35
2014	120	40	20	75	20

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Oekraïne

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$1 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Er zijn verschillende Post Arrival Assistance projecten uitgevoerd vanaf 1 juli 2010 tot 1 januari 2014 (ETF).

Internationale inzet:

- Op 18 juni 2007 is er een T&O tussen de EU en Oekraïne gesloten, welke in werking is getreden op 1 januari 2008.

Aantoonbaar vertrek naar Oekraïne

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	95	30
2010	120	40
2011	80	30
2012	90	30
2013	60	15
2014	30	45

Oekraïne: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	35	15	5	5	<5
2010	50	20	10	20	15
2011	35	5	<5	15	5
2012	15	25	5	5	<5

Oekraïne: LP's op basis van een T&O

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2013	40	<5	15	20	20
2014	45	<5	20	25	20

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Pakistan

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$33 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- De DT&V dringt in de contacten met de Pakistaanse ambassadeur aan op het uitvoeren van de T&O. Er bestond discussie over de LP-presentatie. Sinds eind 2014 is de samenwerking met de ambassadeur goed. De vreemdeling hoeft niet meer te tekenen voor de bevestiging van de nationaliteit. Alleen de overheid dient hiervoor te tekenen.

Internationale inzet:

- Op 26 oktober 2009 is er een T&O tussen de EU en Pakistan gesloten, die in werking is getreden op 1 december 2010.
- Er is nog geen Benelux uitvoeringsprotocol tot stand gekomen.
- In 2011 heeft een EURINT missie naar Pakistan plaatsgevonden.
- In 2012 is de Joint Readmission Committee bijeengekomen.
- Nederland speelt 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 (Iran, Irak, India, Pakistan, Afghanistan, Bangladesh en China). Nederland heeft 300.000 euro bijgedragen aan een project ter versterking van de capaciteit van het migratiemanagement van de Zijderoutelanden Afghanistan, Irak en Pakistan.³¹⁶
- Van 1 juni 2012 tot 1 december 2013 werd een ERI-project uitgevoerd. Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd konden gebruikmaken van hulp bij herintegratie.
- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance Project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruik-

³¹⁶ 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, ; 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, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

- maken van hulp bij herintegratie.
- Pakistan maakt deel uit van de EU-pilot 'more-for-more' (2015).

Aantoonbaar vertrek naar Pakistan

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	15	10
2010	15	10
2011	10	10
2012	10	5
2013	5	20
2014	5	15

Pakistan: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	50	10	<5	5	5
2010	45	<5	5	15	5
2011	45	15	5	10	<5
2012	65	55	5	0	0
2013	20	40	<5	10	5
2014	5	10	0	<5	<5

Pakistan: LP's op basis van een T&O

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2013	25	5	50	15	15
2014	25	10	0	10	55

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5. N.B. Voor Pakistan zijn in de jaren 2013 en 2014 reisdocumenten verkregen via de standaard LP-procedure en via het T&O-traject.

Bron: DT&V

Russische Federatie

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$28 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- De immigration liaison officer (ILO) bevordert het proces van de afhandeling van T&O aanvragen.
- Er is een Post Arrival Assistance project uitgevoerd van 1 december 2013 tot en met 1 december 2014 (ETF).

Internationale inzet:

- 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.
- Van 1 december 2012 tot 1 december 2013 werd een ERI-project uitgevoerd. Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd konden gebruikmaken van hulp bij herintegratie.
- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruikmaken van hulp bij herintegratie.

Aantoonbaar vertrek naar Russische Federatie

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	35	25
2010	30	25
2011	20	125
2012	30	435
2013	20	105
2014	20	35

Russische Federatie: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	35	5	5	5	5
2010	30	0	0	0	0
2011	55	0	0	5	5
2012	10	<5	0	<5	<5

Russische Federatie: LP's op basis van een T&O

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2013	125	20	40	45	35
2014	110	10	30	50	40

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Rwanda

OS-partnerland (hulprelatie)

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$2 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In januari 2014 is er een MoU ondertekend. Tot die ondertekening tijdens een bezoek van de SvVenJ was gedwongen terugkeer nauwelijks mogelijk. Hierin speelde mee dat Rwanda de samenwerking op terugkeer koppelde aan justitiële samenwerking op het terrein van uitlevering. Toen justitiële samenwerking op het terrein van uitlevering mogelijk werd, ontstond er een opening om ook op gedwongen terugkeer vordering

te maken. Tijdens het bezoek van de SvVenJ in januari 2014 is positief gekoppeld doordat Nederland Rwanda steunt bij capaciteitsopbouwprojecten op verschillende justitiële terreinen, en Nederland al een intensieve relatie heeft met het land voor wat betreft de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers. Drie immigratiemedewerkers volgden een opleiding in Nederland (Maastricht). Nederland financierde ook de gevangenis waarin uitgeleverde oorlogsmisdadigers vastzitten, en steunt Rwanda met expertise. Daarnaast zal het NFI nagaan welke behoefte er bestaat aan technische recherche ondersteuning van de Rwandese politie. Omdat het MoU is gericht op alle niet rechtmatig in Nederland verblijvende Rwandezen gelden de afspraken ook voor de nog in Nederland aanwezige Rwandese 1F'ers. Dit is een voorbeeld van bilaterale samenwerking op een breder terrein dan alleen het migratiebeleid, waarbij de samenwerking wel beperkt blijft tot het domein van het ministerie van VenJ.³¹⁷

- In 2013 zijn wel Rwandezen uit Nederland vertrokken, maar hebben er geen gedwongen uitzettingen naar Rwanda plaatsgevonden. De SvVenJ stelt dat het MoU daar verandering in moet brengen. Op 1 januari 2014 bevonden zich in totaal ongeveer 30 Rwandese zaken in de werkvoorraad van de DT&V waarvan 10 Rwandese 1F-ers.³¹⁸ Sinds de invoering van het MoU zijn inmiddels met succes Rwandezen uitgezet op basis van het MoU.
- Uit de interviews is naar voren gekomen dat de samenwerking op het dossier terugkeer is verbeterd.³¹⁹

Internationale inzet:

- Rwanda is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.

Aantoonbaar vertrek naar Rwanda

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	<5	<5
2010	0	<5
2011	<5	<5
2012	0	<5
2013	0	<5
2014	<5	5

³¹⁷ http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/01/07/nederland-en-rwanda-sluiten-overeenkomst-over-migratie.html?ns_campaign=regeringsnieuws&ns_channel=nb.

³¹⁸ 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>.

³¹⁹ Informatie uit interviews met VenJ.

Rwanda: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	15	<5	10	0	0
2010	25	<5	15	<5	0
2011	15	<5	5	0	0
2012	20	10	15	<5	0
2013	10	<5	<5	5	<5
2014	15	<5	<5	10	5

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5
Bron: DT&V

Servië

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$154 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Medio 2015 starten de IND en DT&V een Twinningproject voor capaciteitsopbouw bij de immigratiedienst in Servië.³²⁰

Internationale inzet:

- 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.³²¹

Aantoonbaar vertrek naar Servië

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	40	15
2010	55	15
2011	45	45
2012	50	55
2013	50	180
2014	35	155

³²⁰ Informatie van de DT&V.

³²¹ http://www.dtenv.nl/lavin/Servie/Reisdocumenten/Terug-en_Overnameverzoek/index.aspx.

Servië: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	20	0	0	20	10
2010	<5	0	0	<5	<5
2011	5	0	0	5	5
2012	0	0	0	0	0

Servië: LP's op basis van een T&O

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2013	70	<5	<5	50	50
2014	60	0	10	60	45

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Sierra Leone

MR-land 2011-2012
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$ 3 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Op verzoek van de Sierra Leoneese autoriteiten is door VenJ een concept MoU voorgesteld, maar naderhand is door het ministerie van Buitenlandse Zaken van Sierra Leone aangegeven dat een MoU niet noodzakelijk is.
- Er is in het verleden een taskforce ingezet.³²²
- Er is een Post Arrival Assistance project uitgevoerd van 1 januari 2013 tot 1 januari 2014. Aan Sierra Leoneese vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd werd hulp geboden bij herintegratie.
- Er is een Post Arrival Assistance project door IOM Freetown uitgevoerd van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2014. Aan Sierra Leoneese vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen zijn teruggekeerd werd hulp geboden bij herintegratie.
- Sinds het uitbreken van de ebola crisis is de inzet beperkt.

Internationale inzet:

- Sierra Leone is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.

322 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>.

Aantoonbaar vertrek naar Sierra Leone

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	5	5
2010	<5	5
2011	<5	5
2012	0	10
2013	<5	15
2014	0	10

Sierra Leone: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	170	<5	25	25	0
2010	180	0	55	45	0
2011	170	100	45	10	0
2012	105	60	30	45	0
2013	75	40	15	25	0
2014	60	25	10	30	0

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Soedan (Noord- Soedan)

MR-land 2011-2012

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$ 1 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2011 is een MoU afgesloten. In 2012 is de samenwerking korte tijd verbeterd tot het moment van de afscheiding van Zuid-Soedan.
- Sinds 2014 verwijst de ambassade van Soedan naar de centrale autoriteiten in Khartoum.

Internationale inzet:

- Soedan is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.

Aantoonbaar vertrek naar Soedan

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	5	10
2010	5	10
2011	5	5
2012	5	10
2013	<5	10
2014	<5	20

Soedan: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	70	0	20	10	<5
2010	85	<5	25	15	5
2011	75	40	30	5	5
2012	100	50	20	20	5
2013	75	55	10	20	<5
2014	45	35	10	15	0

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Somalië/Somaliland

MR-land 2011-2015
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: niet beschikbaar

Nationale inzet VenJ/BZ:

Omdat Somaliland zich in 1991 afscheidde van Somalië en onafhankelijkheid nastreeft, zijn er feitelijk twee regeringen waarmee Nederland terugkeerkwesaties bespreekt.

Somalië:

- In 2010 is een MoU afgesloten tussen de DT&V en de Transitional Federal Government (TFG) van Somalië over gedwongen terugkeer, dat is herbevestigd in 2013. De uitvoering van het MoU is lange tijd moeizaam verlopen. Voor het eerst sinds 2010 zijn sinds 2013 weer Somaliërs in bescheiden aantallen gedwongen teruggekeerd.
- De ILO te Nairobi heeft in Mogadishu enkele documenttrainingen verricht ter versterking van de relatie.
- Nederland heeft Somalië in 2014 een aanbod gedaan voor een nieuw MoU. Nederland financiert in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk een IOM-project voor versterking van de Somalische migratiedienst en grensbewaking, onder voorwaarde van medewerking aan gedwongen terugkeer van Somalische onderdanen. Dit project wordt gefinancierd uit het budget voor het Programma Migratie en Ontwikkeling en

loopt van 2014 tot 2016.³²³

- De DT&V financiert een Somalische diaspora-organisatie in Nederland die Somaliërs ondersteunt bij zelfstandige terugkeer.

Somaliland:

- In 2009 is een MoU afgesloten met de Somalilandse autoriteiten. Dat MoU is kort daarna opgeschort.
- In juni 2014 is een MoU afgesloten tussen de DT&V en de minister van Buitenlandse Zaken van Somaliland op het gebied van gedwongen terugkeer. Er zijn afspraken gemaakt voor een project gefinancierd uit OS-middelen van BZ onder voorwaarde van medewerking aan gedwongen terugkeer. Het gaat om 4 miljoen euro voor drie jaar voor het Somaliland Development Fund (SDF), wat gekoppeld is aan de samenwerking aan gedwongen terugkeer. In de contacten met Somaliland over deze OS-ondersteuning in het kader van de 'New Deal compact' (een internationaal plan voor de ontwikkeling van Somalië en Somaliland) heeft Nederland er steeds op gewezen dat Nederland medewerking aan gedwongen terugkeer verwacht op basis van het getekende MoU. Nederland heeft de mogelijkheid een deel van deze ondersteuning achterwege te laten als Somaliland onvoldoende meewerkt aan gedwongen terugkeer.³²⁴ Begin 2015 hebben de Somalilandse autoriteiten voor de eerste keer een akkoord gegeven voor een geval van gedwongen terugkeer.

Internationale inzet:

- Somalië is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.
- Nederland werkt in een ambtelijke ad-hoc werkgroep samen met andere bestemmingslanden (het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen) die problemen hebben met gedwongen terugkeer naar Somalië.³²⁵
- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance project gestart voor Somaliland dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruikmaken van hulp bij herintegratie.

De SvVenJ heeft bij brief van 20 april 2015 een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld voor de duur van zes maanden, voor asielzoekers afkomstig uit gebieden in Centraal- en Zuid-Somalie die onder controle staan van Al-Shabaab.³²⁶

323 *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.

324 *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.

325 *Kamerstukken II 2012/13*, 29 344, nr. 116, p. 4, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-116.html>.

326 *Kamerstukken II 2014/15*, 19637, nr. 1992.

Aantoonbaar vertrek naar Somalië

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	0	<5
2010	<5	10
2011	<5	10
2012	0	10
2013	<5	45
2014	10	20

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Er worden voor Somalië geen LP-aanvragen ingediend.

Sri Lanka

MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$41 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 1997 zijn in een brief afspraken gemaakt over terugkeer van burgers van Sri Lanka.

Internationale inzet:

- Op 4 juni 2004 is een T&O afgesloten tussen de EU en Sri Lanka, die in werking is getreden op 1 mei 2005.
- Er is nog geen Benelux Uitvoeringsprotocol tot stand gekomen, deze is nog in onderhandeling.³²⁷ De onderhandelingen hierover zijn afgebroken. Terug- en Overnameverzoeken conform de overeenkomst zijn (nog) niet mogelijk.
- Per 1 februari 2015 is een Post Arrival Assistance project gestart dat loopt tot 1 juni 2016 (ERIN). Vreemdelingen die zelfstandig of gedwongen terugkeren kunnen gebruikmaken van hulp bij herintegratie.

Aantoonbaar vertrek naar Sri Lanka

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	0	5
2010	10	5
2011	5	5
2012	10	10
2013	0	<5
2014	<5	5

327 http://www.dtenv.nl/lavin/Sri_Lanka/Reisdocumenten/Terug-en_Overnameverzoek/index.aspx.

Sri Lanka: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	70	0	20	10	<5
2010	85	<5	25	15	5
2011	75	40	30	5	5
2012	100	50	20	20	5
2013	75	55	10	20	<5
2014	45	35	10	15	0

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Suriname

MR-land 2011-2013

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$7 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- Op 18 juli 2008 is een MoU afgesloten over operationele samenwerking op het gebied van migratie en de effectuering van terugkeer.
- De DT&V en BZ hebben het contact met Suriname geïntensiveerd, hoewel de diplomatieke relaties tussen Nederland en Suriname onder druk hebben gestaan als gevolg van de aanname van de Amnestiewet door Suriname.

Internationale inzet:

- Suriname is partij bij het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en alle ACS landen gesloten is. In dit verdrag is ook een terugkeerclausule opgenomen.

Aantoonbaar vertrek naar Suriname

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	100	15
2010	115	15
2011	100	10
2012	90	20
2013	145	30
2014	205	40

Suriname: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	135	20	10	25	15
2010	125	20	30	90	40
2011	110	35	20	35	20
2012	70	40	15	30	20
2013	85	55	<5	20	15
2014	75	65	10	15	10

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5
Bron: DT&V

Turkije

MR-land 2011-2012
MO-land

Geschatte geldovermakingen vanuit Nederland in 2014: \$74 miljoen

Nationale inzet VenJ/BZ:

- In 2012 hebben de IND, DT&V, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gezamenlijk een Twinning project voor capaciteitsopbouw uitgevoerd in Turkije.
- De samenwerking met Turkije verloopt goed en is geïntensiveerd om gebruik te kunnen maken van de luchthaven van Istanbul voor transit bij uitzettingen. Deze afspraken zijn in 2013 tot stand gekomen.
- Er lopen onderhandelingen over een MoU. Het recent opgerichte Turkse Directoraat Generaal voor Migratiemanagement (DGMM) heeft laten weten dat Turkije structurele afspraken wil maken over migratiemanagement. De IND neemt namens de IND, COA en DT&V het voortouw om de samenwerking met Turkije op het gebied van migratie te formaliseren en structureren.

Internationale inzet:

- Op 16 december 2013 heeft de EU een T&O afgesloten met Turkije, die in werking is getreden op 1 oktober 2014.
- Er is nog geen Benelux Uitvoeringsprotocol tot stand gekomen. België onderhandelt namens de Benelux met Turkije.

Aantoonbaar vertrek naar Turkije

Jaar	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek
2009	230	45
2010	215	20
2011	145	10
2012	110	25
2013	100	35
2014	65	50

Turkije: LP's

Jaar	Aanvragen	Geen antwoord	Negatief antwoord	Nationaliteit bevestigd	Reisdocument verkregen
2009	80	10	<5	25	20
2010	85	15	5	50	35
2011	50	25	15	30	15
2012	50	20	10	15	10
2013	50	20	5	25	15
2014	55	25	5	10	10

De cijfers zijn afgerond op 5-tallen, met uitzondering van de cijfers 1 t/m 4, die zijn weergegeven als <5.
Bron: DT&V

Organisaties en organisatiestructuren

In dit deel worden achtereenvolgens de Nederlandse en de internationale organisaties en organisatiestructuren beschreven die betrokken zijn bij de SLM.

Nederland

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

De DT&V staat aan de basis van de SLM. De DT&V is een taakorganisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). De DT&V is verantwoordelijk voor het regisseren van het zelfstandige en gedwongen vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven. Als een vreemdeling niet over de juiste reisdocumenten beschikt, wordt via de directie Internationale Aangelegenheden een LP-aanvraag ingediend bij de respectievelijke diplomatieke vertegenwoordiging. Daarnaast onderhoudt deze directie het dagelijks contact met de diplomatieke vertegenwoordigingen van herkomstlanden in Nederland voor het vaststellen van de nationaliteit en het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten. Als de landenmedewerkers LP problemen constateren bij de afgifte van vervangende reisdocumenten wordt de problematiek besproken met de desbetreffende diplomatieke vertegenwoordiging. Als dit tot onvoldoende resultaat leidt, dan treedt het zogeheten opschalingsmodel binnen de DT&V in werking. De strategisch adviseurs van de directie Internationale Aangelegenheden gaan – al dan niet met de directie DT&V - in gesprek met de ambassadeur of de consul met de vraag waarom er geen LP's voor gedwongen terugkeer worden afgegeven. Als de consul of de ambassadeur aangeeft niet over de juiste instructies te beschikken en de autoriteiten in het land van herkomst verantwoordelijk zijn voor het besluit over terugname, kan de DT&V besluiten een operationele missie naar het land van herkomst te ondernemen om aldaar de problemen met de autoriteiten te bespreken. Deze missies worden ondernomen door de strategisch adviseurs zelf, dan wel met de directie DT&V, in nauwe samenwerking met de Nederlandse ambassade.

Regiodirecties

De internationale inzet van de DT&V vindt altijd plaats in overleg met de Regiodirecties en zo nodig met DSH van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

Postennetwerk

De Nederlandse posten voeren de dialoog over terugkeer met de betreffende landen. Bezoeken van de DT&V adviseurs aan het buitenland worden begeleid door de Nederlandse post in het betreffende land.

Directie stabiliteit en humanitaire hulp (DSH)

Het Programma Migratie en Ontwikkeling is belegd bij de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp

DG Vreemdelingenzaken (DGVZ)

Als de inspanningen van de DT&V onvoldoende opleveren, kan het relatiebeheer verder worden opgeschaald naar de DGVZ of de staatssecretaris. Door terugname van eigen onderdanen te koppelen aan andere aspecten van het migratiebeleid die onder de verantwoordelijkheid van VenJ vallen, kan worden geprobeerd om de medewerking van het land van herkomst te verbeteren. Pas als er binnen het VenJ migratiedomein geen oplossing kan worden gevonden, wordt gekeken of een koppeling met een ander beleidsterrein

moet en kan worden ingezet. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dan wordt een land een zogeheten 'ministerraadland'. Momenteel zijn er negen ministerraadlanden.

Ministerraad

De ministerraad moet een eindoordeel vellen over het te voeren beleid ten aanzien van de ministerraadlanden. Indien onderling overleg tussen ambtenaren en ministerraad geen uitkomst biedt dan moet de ministerraad uiteindelijk de knoop doorhakken of er daadwerkelijk een koppeling wordt gelegd met een ander beleidsterrein.

In 2012 kwamen de (toen nog 11) ministerraadlanden regelmatig ter sprake in de ministerraad. De ministerraad nam dan het finale besluit om een koppeling al dan niet tot stand te brengen. De afgelopen twee jaar is het niet meer voorgekomen dat ministerraadlanden in de ministerraad werden besproken. De staatssecretaris van VenJ overlegt nu rechtstreeks met de betrokken bewindspersoon indien daar aanleiding voor is (zoals bijvoorbeeld met de minister van SZW over het opzeggen van het sociaal zekerheidsverdrag met Marokko). 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).

Strategisch landenoverleg Terugkeer (SLOT)

Om de ministerraad op de te nemen beslissing voor te bereiden werd in 2009 het SLOT ingesteld, waarin gestructureerd tweewekelijks de mogelijke aanpak van de ministerraadlanden werd besproken. Het SLOT werd voorgezeten door de minister van Justitie of de staatssecretaris van Justitie (ten tijde van het kabinet Rutte I door de minister voor Immigratie en Asiel). Verder namen aan het SLOT hoge ambtenaren van VenJ en BZ deel. Het SLOT diende zodoende als een voorportaal van de ministerraad. In 2012 is het SLOT opgeheven, omdat de DGVZ van oordeel was dat het geen toegevoegde waarde meer had en hetzelfde resultaat kon worden bereikt door een incidenteel overleg indien daar aanleiding voor was.

Taskforce Integrale Benadering Terugkeer (TILT)

Om het overleg in het SLOT voor te bereiden is in 2011 de TILT ingesteld. Deze Taskforce (die nog steeds bestaat) is een overleg op beleidsmatig niveau dat wordt voorgezeten door de DT&V. De andere deelnemers zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Directie Migratiebeleid (DMB), de terugkeercoördinator van BZ en de Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA). DEIA neemt slechts deel aan het TILT als daar een concrete aanleiding voor bestaat. Dit is in 2014 niet voorgekomen. De beleidsontwikkeling bij VenJ wordt in het TILT afgestemd met informatie van BZ vanuit het postennetwerk en de regiodirecties. Tevens wordt hier gekeken of een koppeling met beleidsvelden van BZ (ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel) mogelijk is en worden mogelijke koppelingen met andere ministeries in kaart gebracht. Tot slot wordt de interdepartementale reisagenda doorgenomen die inzicht geeft in de bezoeken aan landen die de ministeries gaan afleggen, zodat VenJ met andere ministeries vooraf kan afstemmen om ook terugkeer te bespreken tijdens het bezoek. Het TILT vindt tweewekelijks plaats.

Managementteam DGVZ

Sinds het SLOT is opgeheven wordt de vraag of een interdepartementale aanpak nodig is op aangeven van het TILT besproken in het managementteam VZ, waarna de DGVZ dit in een overleg met BZ verder oppakt.

Topberaad Vreemdelingenketen

Het Topberaad Vreemdelingenketen wordt in het ‘ketenplan vreemdelingenketen’³²⁸ aangemerkt als hét platform voor het bespreken van en besluiten over de strategische vraagstukken in de vreemdelingenketen. Het Topberaad wordt voorgezeten door de DGVZ en naast onder meer de DT&V en DMB neemt hier ook de directeur van de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV)³²⁹ van BZ aan deel. Het Topberaad heeft een aantal deelberaden die betrekking hebben op asiel, regulier en toegang en toezicht. Terugkeer is onderwerp van gesprek in elk van deze drie deelberaden omdat het volgens het ketenplan onlosmakelijk met elk van de drie processen verbonden is. Naast het oplossen van operationele kwesties hebben deze deelberaden de verantwoordelijkheid om strategische vraagstukken ten behoeve van het Topberaad voor te bereiden en op verzoek input te leveren op beleidsontwikkelingen die mogelijke consequenties hebben voor de samenwerking in de keten. Het Topberaad wordt op dit moment niet ingezet in de internationale terugkeeraspecten. Hiervoor wordt de lijn TILT-MT VZ gebruikt.³³⁰

Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA)

Het ministerie van BZ onderkent dat het werkterrein en de activiteiten van vrijwel ieder departement internationale componenten heeft en acht het van belang dat het buitenlands beleid van de Nederlandse overheid als geheel samenhang en slagkracht vertoont. Een instrument hiervoor is de CoRIA die de taak heeft op hoogambtelijk interdepartementaal niveau de vergaderingen van de onderraad voor internationale betrekkingen (RIB) voor te bereiden.³³¹ De Strategische CoRIA komt twee keer per maand bijeen met de Directeuren Internationale Zaken van alle ministeries onder voorzitterschap van de SGBZ. Hier wordt in strategische zin gesproken over internationale thema’s die veel departementen raken, waaronder de strategische reisagenda van het kabinet en de internationale speerpunten van het kabinetsbeleid. Via de schriftelijke CoRIA worden verdragen en instructies voor Nederlandse delegaties bij internationale conferenties afgestemd. Namens VenJ neemt DEIA aan de CoRIA deel en brengt daar de strategische belangen op het gebied van migratie en terugkeer ter sprake. De CoRIA voedt de RIB en de minister-raad.

Europese Unie

Raad van Ministers van de Europese Unie

In deze instelling van de EU (kortweg ‘de Raad van Ministers’ of nog korter ‘de Raad’ genoemd) zijn de regeringen van de 28 lidstaten van de EU vertegenwoordigd. De Raad oefent samen met het Europees Parlement de wetgevings- en begrotingstaak uit. Dit houdt in dat de Raad zijn goedkeuring moet geven aan elk wetsvoorstel van de Europese Commissie. Nationale regeringen oefenen via de Raad invloed uit op de EU. De Raad neemt ook beslissingen over het buitenlands- en veiligheidsbeleid. De Raad vergadert in wisselende samenstelling, afhankelijk van het beleidsterrein waarover gesproken wordt. Zo zullen bijvoorbeeld, als het over migratie gaat, de 28 ministers voor Justitie of Binnenlandse Zaken aan de vergadering deelnemen en spreken we van de JBZ-raad.

JBZ-Raad

De raadsformatie Justitie en Binnenlandse Zaken bestaat uit de ministers van Justitie en/of Binnenlandse zaken van de lidstaten van de EU (In Nederland is asiel en migratie

328 Ketenplan Vreemdelingenketen 2013-2017, 23 september 2013.

329 Per 1 maart 2015 DCV. Voorheen: de Directie Consulaire Zaken en Migratie (DCM).

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

331 Introductiedossier ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 2012.

belegd bij de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie). De JBZ-raad vergadert ongeveer zes keer per jaar. Ook informele bijeenkomsten zijn mogelijk. Afhankelijk van het onderwerp en het belang dat daaraan wordt gehecht kan Nederland in deze Raad onder meer vertegenwoordigd worden door de minister en/of staatssecretaris van Veiligheid en Justitie of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. In de Raad nemen bewindspersonen uit alle EU-lidstaten gezamenlijke besluiten over het te volgen beleid binnen de EU.

BZ-Raad

De raadsformatie Buitenlandse Zaken bestaat uit de ministers van Buitenlandse zaken, Defensie en/of Ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten van de Europese Unie. De Raad BZ vergadert elke maand. Afhankelijk van het onderwerp en het belang dat daaraan wordt gehecht kan Nederland in deze Raad onder meer vertegenwoordigd worden door de minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie of minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper)

Coreper bestaat uit de permanente vertegenwoordigers (ambassadeurs bij de Europese Unie) die de belangen van hun lidstaten in Brussel bewaken. Deze permanente vertegenwoordigers bereiden de vergaderingen van de verschillende formaties van de Raad van Ministers voor, en stellen de agenda's vast. In Coreper onderhandelen de lidstaten over voorstellen die te politiek beladen of te belangrijk zijn om op lager niveau in raads werkgroepen tot overeenstemming te komen, maar weer niet zo controversieel of belangrijk zijn dat ze alleen op hoger niveau in de Raad van Ministers moeten worden besproken. Coreper is ook verantwoordelijk voor de afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen.

SCIFA

Strategisch Comité Immigratie, Buitengrenzen en Asiel. Dit hoogambtelijk comité van de Raad heeft tot taak besluiten van de JBZ-Raad op het terrein van migratie, grenzen en asiel alsmede visa voor te bereiden. SCIFA heeft de opdracht zich vooral te richten op onderwerpen van strategisch belang. SCIFA is gepositioneerd boven de verschillende raads werkgroepen op dit terrein maar is ondergeschikt aan het Coreper.

Geografische raads werkgroepen

Deze werkgroep van de EU is per geografische regio ingedeeld en onderzoekt, behandelt en beoordeelt als eerste de voorgestelde regelgeving die door de Europese Commissie naar de Raad van Ministers wordt verzonden. Ze bestaan uit nationale vertegenwoordigers. De werkgroepen doen in feite het voorbereidingswerk voor het Coreper en de Raad van Ministers.

Raads werkgroep migratie en verwijderingen

Deze werkgroep van de EU onderzoekt, behandelt en beoordeelt de voorstellen die door de Europese Commissie naar de Raad van Ministers worden verzonden op het terrein van migratie en maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie. Deze werkgroep is al een tijd niet meer actief. Nederland zal onder het EU voorzitterschap weer een Raads werkgroep organiseren.

ACS-Raads werkgroep

Deze raads werkgroep staat de Raad Buitenlandse Zaken van de EU bij op het vlak van ontwikkelings- en handelsrelaties met de 78 ACS-landen. Meer specifiek ondersteunt deze raads werkgroep de Raad bij:

- het implementeren van de partnerschapsovereenkomst (Cotonou Overeenkomst) tussen de EU en de ACS-landen;
- het ontwerpen van politieke richtlijnen voor de programmering en het management van ontwikkelingshulp aan ACS-landen; en
- het onderhandelen over regionale economische partnerschapsovereenkomsten tussen de EU en deze landen.

High Level Working Group on Migration and Asylum (HLWG)

De HLWG is opgericht op voorstel van Nederland tijdens het voorzitterschap van de Raad in 1997. Deze raads werkgroep op hoog-ambtelijk niveau bereidt besluiten en aanbevelingen over asiel en migratie voor, die kunnen worden aangenomen door de Raad. Daarnaast heeft deze groep als taak om een uitgebreide en geïntegreerde strategie te ontwikkelen voor de samenwerking met landen buiten de EU, op het gebied van asiel en migratie. Het doel is om de externe dimensie van het asiel- en migratiebeleid te versterken. Dit probeert de EU te bereiken door middel van dialoog, samenwerking en partnerschappen met andere landen op het gebied van legale migratie, illegale migratie, migratie en ontwikkeling.

Europees parlement

Het Europees Parlement debatteert op basis van voorstellen van de Europese Commissie en kan daarbij wijzigingen voorstellen, waarna het Parlement samen met de Raad van de Europese Unie een beslissing over deze voorstellen neemt. In het Parlement hebben 26 Nederlandse Parlementariërs zitting op een totaal van 751. Het Parlement stelt samen met de Raad richtlijnen en verordeningen op het gebied van migratie vast en moet bijvoorbeeld goedkeuring geven voor het ratificeren van EU T&O's.

LIBE-commissie

Dit is de commissie Burgerlijke vrijheden, Justitie en Binnenlandse zaken van het Europees Parlement die onder meer de voorstellen van de Europese Commissie op het gebied van migratie behandelt en voorbereidt voor het Parlement.

Europese Commissie

De Europese Commissie is een instelling van de EU. Zij vertegenwoordigt en behartigt de belangen van de hele EU. Zij doet voorstellen voor nieuwe Europese wetgeving. Verder staat zij in voor de uitvoering van het EU-beleid en de besteding van het EU-budget. De 28 commissarissen, een uit ieder EU-land, worden benoemd voor 5 jaar. Elke commissaris krijgt van de voorzitter een bepaalde portefeuille, waarvoor hij politiek verantwoordelijk is. De huidige voorzitter van de Commissie is Jean-Claude Juncker. De Griekse commissaris Dimitris Avramopoulos is belast met de onderwerpen migratie en binnenlandse zaken. De Nederlandse commissaris Frans Timmermans is belast met de onderwerpen betere regelgeving, interinstitutionele betrekkingen, rechtsstatelijkheid en het handvest van de grondrechten.

Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (HOME)

DG Migration and Home Affairs³³² is verantwoordelijk voor het migratiebeleid en binnenlandse zaken.

Directoraat-generaal Europeaid, Ontwikkeling en Samenwerking (DEVCO)

DG Development for Cooperation - Europeaid³³³ is verantwoordelijk voor zowel het ont-

332 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/who-we-are/dg-home-affairs-chart/index_en.htm

333 http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/organisational-chart-01-03-2015_en_o.pdf

wikkelingsbeleid en sectoraal beleid op het gebied van externe hulp, met als doel armoede te verminderen en een duurzame economische, sociale en ecologische ontwikkeling te waarborgen.

Directoraat-generaal Uitbreiding (ENLARG)

DG Neighbourhood and Enlargement is verantwoordelijk voor het nabuurschapsbeleid en het proces van uitbreiding van de EU en het begeleiden van toetreding van kandidaat lidstaten tot de EU.

Directoraat-Generaal Handel (TRADE)

DG TRADE heeft de taak om bij te dragen aan de harmonieuze ontwikkeling van de wereldhandel, het afschaffen van de beperkingen op internationale handel en het verlagen van de douanebarrières. De EU heeft een gezamenlijk handelsbeleid naar niet-lidstaten en het DG moet dit beleid implementeren.

Europese Dienst Extern Optreden (EDEO)

Deze dienst ondersteunt het optreden van de EU naar andere landen toe en fungeert tevens als diplomatieke dienst.

Consultation interservice (consultatie tussen EU instellingen)

Indien een voorstel DG-overschrijdende kenmerken heeft, wordt voor het impact assessment een groep van ambtenaren van de betrokken DG's in het leven geroepen, de zogenoemde Interservice Steering Group. De uitkomsten van een impact assessment in het kader van een voorstel voor Europese regelgeving worden gehecht aan het voorstel en kunnen eventueel leiden tot aanpassing, aanvulling of intrekking van het voorstel.

Readmission experts meeting (REM)

Informeel overleg binnen DG Home met de lidstaten met als doel de Commissie te begeleiden in de voorbereiding van onderhandelingen over het sluiten van een EU T&O met een land.

Implementing Committee Terugkeerrichtlijn

Comité binnen DG Home dat verantwoordelijk is voor de implementatie van de terugkeerrichtlijn in de lidstaten.

Joint readmission committees

Deze comités worden ingesteld op basis van een gesloten T&O. Er is monitoring en controle op de implementatie van de T&O door experts van de beide contractsluitende partijen bij de T&O. Aan EU zijde is dat de Commissie, vaak bijgestaan door nationale experts uit de lidstaten.

Agentschappen EU

Frontex

Het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex) heeft tot doel om tot een gemeenschappelijk bewaking van de buitengrenzen van de Europese Unie te komen. De lidstaten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de bewaking van de buitengrenzen, maar Frontex stimuleert de samenwerking tussen de lidstaten en heeft een coördinerende rol, en biedt ook ondersteuning aan de lidstaten bij het organiseren van gezamenlijke Frontex-charters naar landen van herkomst. Het agentschap bestaat sinds 1 mei 2005 en valt onder DG Home.

European Asylum Support Office (EASO)

EASO is een agentschap van de EU, dat is opgericht bij Verordening (EU) nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad. Het Agentschap vervult een spilfunctie in het uitvoeren van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Het is opgericht met het oogmerk de concrete samenwerking in asielzaken te verbeteren en de lidstaten te helpen voldoen aan hun Europese en internationale verplichting bescherming te bieden aan mensen in nood. EASO functioneert als expertisecentrum op asielgebied. Het biedt ook ondersteuning aan lidstaten wier asielstelsel en opvangvoorzieningen onder grote druk staan. Het agentschap is in 2010 opgericht en sinds juni 2011 operationeel en valt onder DG Home.

Europees Migratie Netwerk (EMN) return experts group

Het EMN heeft tot doel te voldoen aan de behoefte aan informatie van de communautaire instellingen, de autoriteiten en instellingen van de lidstaten, door ter ondersteuning van de beleids- en besluitvorming op deze gebieden in de Europese Unie betrouwbare, objectieve, vergelijkbare en actuele informatie over asiel en migratie te verstrekken. Aangezien aan iedere lidstaat de vrijheid gelaten werd om zijn experts aan te stellen, zijn deze contactpunten nogal divers van aard: onderzoeksinstituten, immigratiediensten, IOM, andere openbare diensten, enz. Sinds 1 februari 2014 is de EMN Return Expert Group (EMN REG) onderdeel van het EMN. Nederland (DT&V) is co-voorzitter van deze groep, samen met de Europese Commissie. EMN REG houdt zich bezig met kennis- en expertisewisseling en verdere samenwerking op het gebied van zelfstandige terugkeer naar landen van herkomst en herintegratieprogramma's in die landen. Het EMN contactpunt voor Nederland is ondergebracht bij het Informatie- en Analysecentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (INDIAC).

Europees Netwerk of project

Immigration Liaison Officers Network

De ILO's (Immigration liaison officers) zijn vertegenwoordigers van de EU lidstaten die worden aangesteld op een post in een niet EU land. Zij vervullen een spilfunctie ter ondersteuning van maatregelen die de EU neemt tegen illegale migratie. Het netwerk is opgericht bij Verordening (EU) nr. 377/2004 van het Parlement en de Raad van 19 februari 2004. Iedere lidstaat stationeert een ILO op de diplomatieke post in het gastland. Lidstaten informeren elkaar, de Raad en de Commissie van de geplaatste ILO's. De ILO houdt contact met de eigen staat om de informatie-uitwisseling te verbeteren over:

- de aanvoer van irreguliere migratie door het gastland of vanuit het gastland;
- het in kaart brengen van routes van irreguliere migranten en hun modus operandi;
- criminele organisaties die zich bezighouden met het smokkelen van immigranten;
- methoden die gebruikt worden voor het vervalsen van reis- en identiteitsdocumenten;
- de mogelijkheden om hulp te bieden aan de autoriteiten van het gastland bij de bestrijding van irreguliere migratie; en
- de mogelijkheden om hulp te bieden om de terugkeer van irreguliere migranten naar het land van herkomst te faciliteren.

EURINT

Het European Initiative on Integrated Return Management (EURINT) is een intergouvernamenteel 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.³³⁴

ERIN

Het Europees terugkeerinstrument (ERIN)³³⁵ 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.

Internationaal

UNHCR

De organisatie United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) valt onder de Verenigde Naties en heeft het mandaat om wereldwijd hulpacties te leiden en te coördineren om zo vluchtelingen te kunnen beschermen en om oplossingen te zoeken voor de vluchtelingenproblematiek wereldwijd. Op korte termijn streeft UNHCR ernaar om de rechten en het welzijn van vluchtelingen te waarborgen. Op lange termijn is het doel om vluchtelingen bij te staan bij hun terugkeer naar hun land van herkomst als dat veilig is. Als dat niet mogelijk is, biedt UNHCR vluchtelingen ondersteuning bij integratie in het land waar zij verblijven of helpt UNHCR bij hervestiging in een derde land.

ECRE

European Council on Refugees and Exiles. ECRE is een Europese alliantie van 85 NGO's met als missie de rechten van asielzoekers en ontheemden te beschermen en te versterken volgens de standaarden van de internationale mensenrechten.

IOM

IOM is een intergouvernementele organisatie. De organisatie is opgericht te Genève door middel van een verdrag tussen 157 staten, waaronder Nederland. IOM houdt zich bezig met de vier brede terreinen op het gebied van migratie management: Migratie en Ontwikkeling, het faciliteren van migratie, het reguleren van migratie en zelfstandige terugkeer. Tevens is IOM betrokken bij overkoepelende internationale thema's, zoals het bevorderen van het internationale migratierecht, debatten over internationaal beleid, de bescherming van migrantenrechten, migratie en gezondheid en migratie en gender.

In Nederland is IOM met name actief op het terrein van zelfstandige terugkeer naar landen van herkomst. Daarnaast voert IOM voor Nederland activiteiten uit op het terrein van Migratie en Ontwikkeling en terugkeer (herintegratieprogramma's).

334 Het project is in 2010 gestart en wordt geleid door Nederland (DT&V). 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.

335 European Reintegration Network (ERIN), voorheen European Reintegration Instrument (ERI). Het ERIN project is een gezamenlijk Europees initiatief op het terrein van terugkeer en herintegratie van migranten. Het project wordt geleid door Nederland http://www.bamf.de/EN/Rueckkehrfoerderung/ProjektERIN/projekt_erin-node.html.

VN Global Forum on Migration and Development (GFMD)

Het GFMD is een initiatief van de VN. Het is een informeel mondiaal forum voor overleg over onder andere arbeidsmobiliteit, bescherming en perceptie van migranten en betrokkenheid van de diaspora bij de ontwikkeling van het land van herkomst. Het omvat meer dan een decennium aan internationale dialoog en het proces weerspiegelt de geleidelijke erkenning van de grenzen van een strikt nationale aanpak van migratie vragen en gevolgen op mondiaal niveau in een intergouvernementeel kader. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zijn vanaf het begin bij dit proces betrokken geweest.

VN High Level Dialogue (HLD)

Overleg op VN niveau over het internationaal migratiebeleid in de ‘United Nations High Level Dialogue on Migration and Development’ (HLD). 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 de meer informele en niet bindende dialoog binnen het ‘Global Forum on Migration and Development’ (GFMD) en wil het migratiedebat niet inbedden in de VN-structuur.³³⁶

Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum & Refugees (IGC)

IGC is een netwerk voor informatie-uitwisseling tussen gouvernementele instellingen en uitvoeringsinstanties van 17 landen (Australië, Canada, Finland, Duitsland, Ierland, Nieuw-Zeeland, Spanje, Zwitserland, Verenigde Staten van Amerika, België, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Nederland, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk), IOM, UNHCR en de Europese Commissie rond diverse asiel- en migratiethema's. Frontex wordt ook uitgenodigd in het kader van de ACE-werkgroep (Access, Control and Enforcement). IGC bestaat sinds 1985 en het secretariaat van IGC is gevestigd in Genève.

Brusselgroep

Op ambtelijk niveau wordt in het Internationale samenwerkingsverband Irak (Brusselgroep)³³⁷ overlegd. De samenwerkende landen (Verenigde Staten, Canada, Australië, Duitsland, Frankrijk, België, Noorwegen, Denemarken, Zwitserland) ondernemen gezamenlijke acties en spreken waar mogelijk namens elkaar.

GDISC

De ‘General Directors of Immigration Services Conference’ (GDISC) werd in 2004 opgericht en telt 33 lidstaten, waaronder de EU-landen, de kandidaat lidstaten, IJsland, Noorwegen en Zwitserland. GDISC focust op praktische samenwerking op het gebied van migratie. Op het gebied van terugkeer wordt jaarlijks een Returns Working Group (Annual Workshop) georganiseerd. Leidende lidstaat is het Verenigd Koninkrijk. Op de agenda staan onderwerpen zoals een intensievere samenwerking op het gebied van identificatie van onderdanen, Dublin-zaken, samenwerking bij moeilijke terugkeerlanden. DT&V neemt deel aan deze jaarlijkse workshops.

336 *Kamerstukken II 2012/13, 30573, 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>.

337 *Kamerstukken II 2013/14, 30 573, nr. 124, Update strategische landenbenadering migratie, brief van 25 februari 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-124.html>.* De ambassadeurs van de landen in de ‘Brusselgroep’ hebben gezamenlijk brieven gestuurd naar en gesprekken gevoerd met de Iraakse autoriteiten.

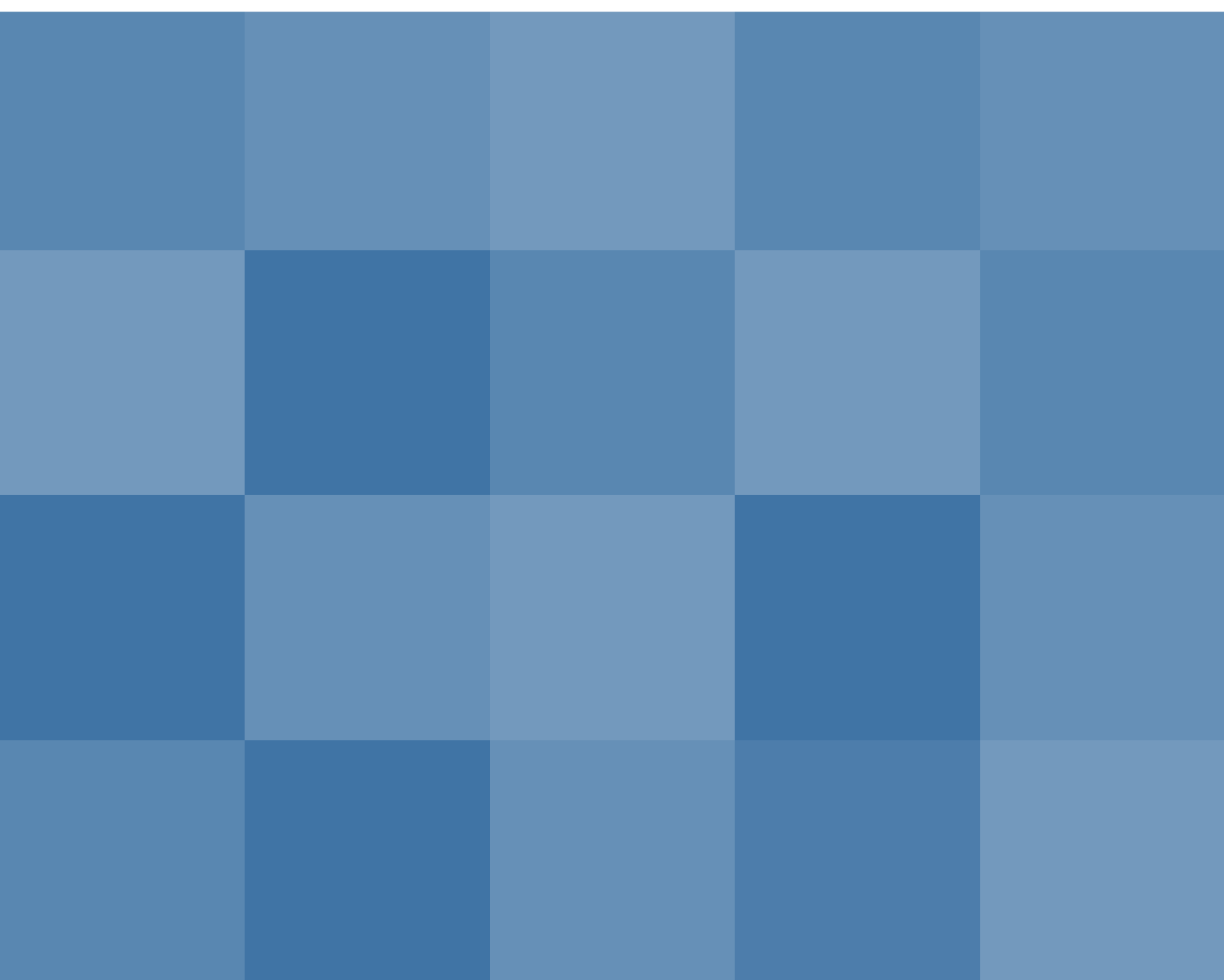
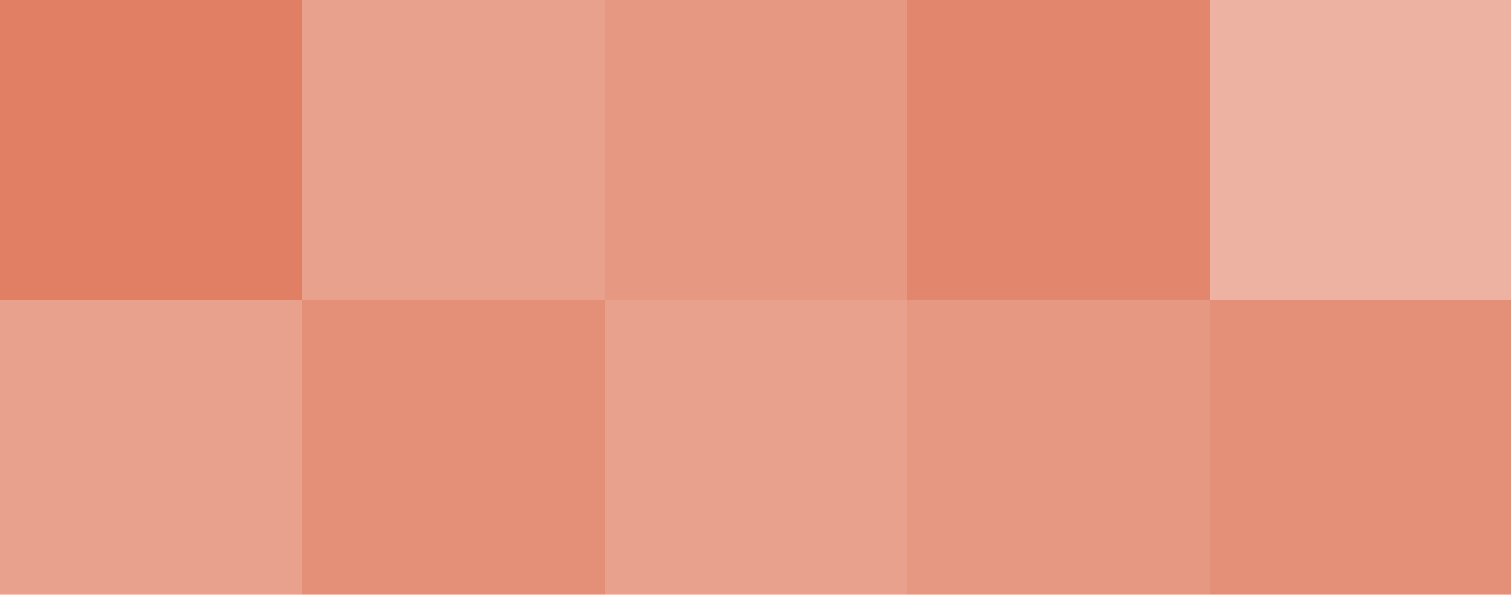
CPT

Het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) valt onder de Raad van Europa. Het is ingesteld in 1989 onder het Europees Verdrag ter voorkoming van marteling en andere onmenselijke of vernederende behandeling. Het legt bezoeken af aan plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd door een overheidsinstantie en omvat ook de monitoring van uitzettingsoperaties. De rapporten zijn beschikbaar op de website (www.cpt.coe.int).

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



9 789085 210672 >

ISBN 978-90-8521-067-2