



de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Aanpassen ring rondom Europa ihkv
terugkeerondersteuning

Datum
8 februari 2023

Ons kenmerk
4479145

1. Aanleiding

Als reactie op de verhoogde instroom sinds 2015 van asielzoekers uit veilige landen of uit landen waarbij de kans op asiel zeer beperkt was, zijn destijds verschillende maatregelen getroffen. Eén van deze maatregelen in 2016 was het uitsluiten van vreemdelingen die afkomstig waren uit landen in de ring rondom Europa¹ voor herintegratieondersteuning. Ontwikkelingen met betrekking tot het aangaan van migratiepartnerschappen en de rol van Frontex ten aanzien van terugkeerondersteuning en herintegratie geven aanleiding om dit huidige beleid te herzien.

2. Geadviseerd besluit

Ik adviseer u om de beperkingen die er zijn ten aanzien van de herintegratieondersteuning voor de ring rondom Europa, aan te passen. Gelet op de andere uitsluiting van visumvrije landen betekent het concreet dat de personen uit Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Libanon, Turkije, Rusland, Wit-Rusland en Mongolië, naast de basis terugkeerondersteuning van IOM², ook weer in aanmerking kunnen komen voor herintegratieondersteuning ter waarde van maximaal € 1.800 p.p., waarvan maximaal € 300 in cash. Daarnaast zal de basisvertrekondersteuning onder het REAN-programma voor deze groep ook worden gelijkgetrokken met de overige nationaliteiten waarmee de financiële bijdrage €200 per volwassene en €40 per minderjarige betreft.

Gezien de beperking in het contante geldbedrag is het onwaarschijnlijk dat mensen met het doel om dit geld te ontvangen vertrekken uit de betreffende herkomstlanden, mede gelet op de reiskosten naar Nederland.

¹ Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Libanon, Turkije, Oekraïne, Georgië, Kosovo, Moldavië, Rusland en Wit-Rusland en Mongolië.

² Voorlichting, vergoeding vliegtickets, hulp bij het aanvragen en vergoeden van vervangende reisdocumenten, ondersteuningsbijdrage van max € 200 (p.p. in cash), ondersteuning op luchthaven van vertrek en aankomst.

3. Kernpunten

Belangrijkste redenen voor dit advies zijn:

- Op dit moment geldt voor landen in de ring rondom Europa een beperking op het bieden van herintegratieondersteuning bij terugkeer naar die landen van herkomst.
- Nederland werkt in het kader van onder andere het verbeteren van de terugkeersamenwerking aan migratiepartnerschappen met verschillende prioritaire herkomstlanden (onder meer Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte en Turkije).
- Voor het succes van deze gesprekken is het van belang dat er ook gesproken kan worden over (een vorm van) herintegratieondersteuning wat momenteel niet kan worden aangeboden door de beperking volgend uit de ring rondom Europa.
- De DT&V zal, na besluitvorming op basis van een grondige analyse, in de loop van 2023 het herintegratieprogramma JRS van Frontex implementeren.
- Het JRS-programma wordt door Frontex in verschillende landen van herkomst aangeboden die onder het huidige nationale beleid echter zijn uitgesloten van herintegratieondersteuning.
- Deze beperking is vanwege samenwerking met landen van herkomst en ook omwille van uniformiteit van het terugkeerbeleid op Europees niveau, niet wenselijk.

4. Toelichting

In 2016 zijn vreemdelingen afkomstig uit landen uit de ring rondom Europa uitgesloten van herintegratieondersteuning wat toentertijd als een maatregel is ingevoerd om de hoge instroom uit veilige landen tegen te gaan in het kader van veronderstelde aanzuigende werking. Daarnaast zijn ook vreemdelingen uit visumvrije landen uitgesloten van herintegratieondersteuning, aangezien zij eigenlijk zonder belemmeringen naar Nederland kunnen reizen. Daarbij wordt deze groep geacht zelf over voldoende middelen van bestaan te beschikken om hun eigen terugreis te financieren of een beroep kunnen doen op de diplomatieke vertegenwoordiging van het betreffende land. Het advies om de ring rondom Europa af te schaffen is tweeledig.

Eenzijds is afschaffing nuttig vanwege de zogeheten migratiepartnerschappen. Terugkeer van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen is een van de prioriteiten van het huidige kabinet. Samenwerking met de landen van herkomst is daarbij erg belangrijk. Om deze samenwerking te versterken wordt zowel in EU-verband als bilateraal ingezet op migratiepartnerschappen. De focus ligt daarbij op landen die – vanzelfsprekend – voor Nederland van belang zijn (o.a. Marokko, Tunesië, Algerije, Egypte en Turkije). Om deze samenwerking aan te gaan is het van belang dat Nederland deze landen iets te bieden heeft. Herintegratieondersteuning aan teruggekeerde onderdanen kan daarin een rol van betekenis spelen. Om een zo groot mogelijk pallet aan instrumenten te hebben om de migratiesamenwerking te bevorderen, lijkt het niet opportuun om vast te houden aan de beperkingen volgend uit de ring rondom Europa. Daarnaast worden momenteel de regievoerders van de DT&V en de medewerkers van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) beperkt in het aanbod dat zij kunnen doen om de terugkeer naar deze prioritaire herkomstlanden te stimuleren, terwijl het aanbieden van herintegratieondersteuning aan personen uit deze landen kan helpen in de terugkeerbeslissing en duurzame herintegratie kan bevorderen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Directie Migratiebeleid

Datum
8 februari 2023

Ons kenmerk
4479145

Uit de evaluatie die is gedaan naar het REAN-programma is gebleken dat niet kan worden aangetoond dat beperking van de terugkeerondersteuning een effectief middel is om de (hoge) asielinstroom te reguleren. De aanzuigende werking omwille van terugkeerondersteuning – wat in 2016 een belangrijk argument is geweest om de maatregel in te voeren – is echter niet aangetoond³. Er is in het verleden wel een (bescheiden) piek geweest in aantal van bijvoorbeeld Georgiërs en Moldaviërs waarna de ondersteuningsprogramma's zijn stopgezet. Ook al is hierbij geen oorzakelijk verband gebleken tussen terugkeerondersteuning en aanzuigende werking, is het van belang dat ruimte bestaat om beleid weer aan te passen indien onwenselijke effecten optreden.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Directie Migratiebeleid

Datum
8 februari 2023

Ons kenmerk
4479145

Anderzijds wordt momenteel onderzocht of in Nederland terugkeerondersteuning geboden kan worden onder de Joint Reintegration Services-programma (JRS) van Frontex. Afschaffing van de ring rondom Europa ligt in lijn met deze ontwikkeling. Frontex heeft onder de nieuwe EGKW-Verordening ook een versterkt en verdiept mandaat gekregen op terugkeer en speelt het een rol in alle fasen van het terugkeerproces. Per 1 april 2022 zijn de activiteiten van ERRIN⁴ overgenomen door Frontex in het zogenoemde JRS-programma. DT&V op dit moment bezig met een grondige analyse over de operationele, capacitaire, beleidsmatige en financiële implicaties van de eventuele uitrol van het JRS-programma. De DT&V zal na besluitvorming in de loop van 2023 JRS mogelijk op een nader te bepalen manier inbedden in de Nederlandse terugkeerpraktijk. Bij separate nota bent u hierover eerder geïnformeerd⁵. Via JRS wordt ook terugkeerondersteuning geboden aan vreemdelingen uit landen die nu onder het nationale beleid zijn uitgesloten, waaronder het merendeel van de landen van de ring rondom Europa. Om zo volledig mogelijk gebruik te kunnen maken van de ondersteuning uit het JRS-programma en met het oog op de harmonisatie en uniformiteit van het terugkeerbeleid van de Europese Unie is het evenmin passend om vast te houden aan deze nationale beperking.

Advies

Zodoende adviseer ik u om de beperking voor landen die deel uitmaken van de ring rondom Europa op te heffen. Oekraïne, Georgië, Moldavië zijn echter ook visumvrije landen die op basis van deze beperking zullen blijven uitgesloten van herintegratieondersteuning. Vanaf 1 januari 2024 zal Kosovo ook onderdeel zijn van deze visumvrije landen. Met het afschaffen van deze beperking wordt herintegratieondersteuning weer mogelijk voor de volgende landen: Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Libanon, Turkije, Rusland, Wit-Rusland en Mongolië. Indien u akkoord gaat met het advies zal het beleid in samenspraak met de betrokken partners kort daarna worden ingevoerd.

4.1 Politieke context

Terugkeer staat hoog op de politieke agenda. Regelmatig, zoals in het op 23 februari jl. gehouden commissiedebat over vreemdelingen- en asielbeleid, wordt

³ Nota 'Advies n.a.v. evaluatie wijzigingen terugkeerondersteuning juli 2018' (kenmerk: 4354573).

⁴ European Return and Reintegration Network, Europees samenwerkingsverband op het terrein van terugkeer en herintegratie naar landen van herkomst.

⁵ Nota 'Nationale ontwikkelingen t.a.v. Frontex Joint Reintegration Services (JRS)' (kenmerk: 4428170).

hierbij ook gesproken over de terugkeersamenwerking met landen als Marokko, Algerije en Tunesië.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Directie Migratiebeleid

4.2 Financiële overwegingen

Datum
8 februari 2023
Ons kenmerk
4479145

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	Het versterken van de medewerking van landen van herkomst aan terugkeer en het aantal personen dat daadwerkelijk terugkeert vergroten.
2. Beleidsinstrument(en)	Herintegratieondersteuning aan terugkeerders uit landen in de ring rondom Europa.
3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Zie toelichting in paragraaf 4.2.1
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren	Het overgrote deel van de vreemdelingen uit de landen waarop de maatregel betrekking heeft zal niet voor bescherming in aanmerking komen. Zonder terugkeer zal een deel van deze groep illegaal in Nederland verblijven en mogelijk overlast veroorzaken. De maatschappelijke kosten voor handhaving en tegengaan van overlast zullen dalen.

4. Nagestreefde doeltreffendheid	Het bieden van herintegratieondersteuning moet leiden tot betere afspraken met landen van herkomst en daarmee terugkeer van vreemdelingen. Daarnaast kan het terugkeerprogramma van Frontex beter worden geïmplementeerd.
5. Nagestreefde doelmatigheid	De kosten die gemoeid gaan met het bieden van de herintegratieondersteuning zullen naar verwachting ruimschoots lager zijn dan de kosten voor opvang, procedures, bewaring, handhaving etc.
6. Evaluatieparagraaf	Via de bestaande rapportages over terugkeer.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Directie Migratiebeleid

Datum
8 februari 2023

Ons kenmerk
4479145

4.2.1 Financiële onderbouwing

Door de beleidswijziging kunnen potentieel meer terugkeerders in aanmerking komen voor herintegratieondersteuning. In eerste instantie zal dit extra kosten met zich meebrengen die rechtstreeks aan de terugkeerders worden uitgekeerd. Per 30 april 2023 bevonden zich circa 1.500 vreemdelingen in de caseload van DT&V die één van deze ring-rondom-Europa nationaliteiten bezitten. Hiervan is een groot gedeelte alleenstaande mannen. Beeldvormend kan worden gesteld dat van de 1.500 vreemdelingen 531 de Marokkaanse nationaliteit bezitten, waarvan ca. 66% in een detentie- of vrijheidsbeperkende opvangmodaliteit verbleven. De kosten voor herintegratieondersteuning van € 1.800 per terugkeerder staan in deze gevallen gelijk aan minder dan een week vreemdelingendetentie waarbij de kosten uitsluitend voor DJI neerkomen op € 330 per dag per persoon.

Naar verwachting zal hooguit 20% van deze doelgroep vrijwillig vertrekken en gebruik maken van herintegratieondersteuning.

Berekening:

$20\% \times 1.500 \text{ vreemdelingen} = 300 \text{ vreemdelingen}$

$300 \text{ vreemdelingen} \times € 1.800 = € 540.000$

Gelet op bovenstaande inschatting zullen de kosten naar verwachting maximaal uitkomen op € 540.000.

Financiering

Deze kosten komen echter niet volledig ten laste van de Rijksbegroting. Herintegratieondersteuning wordt momenteel voor circa 75% uit andere bronnen dan de Rijksbegroting, zoals het Europese fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF), gefinancierd.

In geval de herintegratieondersteuning in de toekomst door JRS wordt georganiseerd, wordt een substantieel deel van de herintegratieondersteuning door Frontex gedragen.

Anderzijds kan bespaard worden op eventuele opvang-, detentie en procedurekosten en kosten die gepaard gaan met eventuele overlast. Hoe groot het netto financieel effect daadwerkelijk zal zijn kan niet worden aangegeven (elke individuele situatie kan hierin anders zijn), maar naar verwachting zal het saldo positief zijn voor de Rijksbegroting.

4.3 Juridische overwegingen

Er zijn geen juridische belemmeringen. Het bieden van herintegratieondersteuning bij terugkeer gebeurt reeds. Het aanpassen van het bieden van deze ondersteuning aan de landen in de ring rondom Europa is een beleidsmatige aanpassing.

4.4 Krachtenveld

Terugkeer en het versterken van de samenwerking met landen van herkomst zal naar verwachting niet controversieel zijn. Mogelijk dat het bieden van herintegratiesteun aan personen die hier niet mogen zijn bij een deel van de Kamer tot vragen zal leiden. Aan de andere kant is het bieden van herintegratieondersteuning bij terugkeer reeds stand beleid bij veel andere landen.

4.5 Communicatie

Via een brief aan de Tweede Kamer zal de Kamer op de hoogte worden gesteld van de beleidsaanpassing.

4.6 Ontwikkelingen hiervoor

Zoals hiervoor aangegeven is in 2016 door de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid besloten om de herintegratieondersteuning voor de landen in de ring rondom Europa uit te sluiten. Dit als reactie op de verhoogde instroom van asielzoekers uit veilige landen.

4.7. Afstemming

Deze nota is afgestemd met BZ en DT&V.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Directie Migratiebeleid

Datum
8 februari 2023

Ons kenmerk
4479145