



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 29 april 2021  
(OR. en)

8153/21

JAI 435  
MIGR 73  
RELEX 354  
COMIX 225

### BEGELEIDENDE NOTA

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 april 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2021) 120 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD De EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie

---

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2021) 120 final.

Bijlage: COM(2021) 120 final



Brussel, 27.4.2021  
COM(2021) 120 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**De EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie**

{SWD(2021) 121 final}

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## De EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie

### Inleiding

Het **nieuwe migratie- en asielpact** voorziet in een alomvattende en geïntegreerde aanpak waarin alle gerelateerde beleidsterreinen worden samengebracht om een doeltreffend en duurzaam migratie- en asielsysteem voor de lange termijn tot stand te brengen. Het doel is structuur aan te brengen in de capaciteit van de EU om mensen in nood bescherming te bieden, hen te integreren wanneer zij in de EU wonen en werken en te zorgen voor doeltreffende en humane processen voor de terugkeer van mensen die niet het recht hebben om te blijven. Een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer is een essentieel onderdeel van een alomvattend en geïntegreerd systeem voor migratiebeheer. Vrijwillige en gedwongen terugkeer<sup>1</sup> zijn beide sleutelementen van een doeltreffend terugkeerbeleid.

Het succes van terugkeerbeleid wordt vaak gemeten aan de hand van het aantal personen die daadwerkelijk naar hun land van herkomst terugkeren. Momenteel is dat aantal in de EU nog steeds laag: slechts ongeveer een derde van de personen die het bevel kregen om de EU te verlaten, keert ook daadwerkelijk terug<sup>2</sup>. Wil een **gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer** doeltreffend zijn, dan moet het binnen de EU over krachtiger structuren beschikken via een versterkt juridisch en operationeel kader voor snelle en eerlijke terugkeerprocedures die de grondrechten eerbiedigen overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de EU, en een sterker beheer op EU- en nationaal niveau, zoals voorgesteld in het nieuwe migratie- en asielpact. Dit moet worden gecombineerd met een doeltreffender samenwerking met partnerlanden op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie, zoals uiteengezet in de recente mededeling van de Commissie over “Verbetering van de medewerking inzake terugkeer en overname in het kader van een eerlijk, doeltreffend en alomvattend EU-beleid inzake migratie”<sup>3</sup>. Om het werkelijke succes van een terugkeerbeleid te meten, is het niettemin belangrijk niet alleen de terugkeerpercentages in aanmerking te nemen, maar ook de situatie van de betrokkenen, zodat zij op waardige wijze kunnen terugkeren en rekening kan worden gehouden met hun re-integratievooruitzichten na hun terugkeer naar hun land van herkomst.

In combinatie met het nieuwe rechtskader dat in het nieuwe pact is voorgesteld, is **vrijwillige terugkeer** een cruciaal onderdeel van het gemeenschappelijke EU-systeem voor terugkeer. Naast doeltreffende **re-integratiemaatregelen**, is vrijwillige terugkeer ook gericht op de humane, doeltreffende en duurzame terugkeer van irreguliere migranten. Bij vrijwillige terugkeer, die doorgaans als kosteneffectiever wordt beschouwd dan gedwongen terugkeer, krijgen repatrianten echte kansen en wordt rekening gehouden met hun behoeften,

---

<sup>1</sup> Onder vrijwillige terugkeer wordt verstaan: de begeleide of zelfstandige terugkeer naar een derde land op basis van de vrije wil van de repatriant; onder gedwongen terugkeer wordt verstaan: de tenuitvoerlegging van een terugkeerverplichting, met name de fysieke overbrenging van de repatriant naar een derde land.

<sup>2</sup> Van de 491 195 illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tegen wie in 2019 een terugkeerbesluit werd uitgevaardigd, zijn er 142 320 daadwerkelijk naar een derde land teruggekeerd.

<sup>3</sup> COM (2021) 56 final.

verwachtingen en vooruitzichten na hun terugkeer. In het kader van een breed partnerschap zouden landen van terugkeer ook meer geneigd zijn deel te nemen aan en zelf een inbreng te doen in het proces wanneer terugkeer vrijwillig plaatsvindt. Deze elementen vergroten het vertrouwen in het systeem, waardoor het geloofwaardiger en doeltreffender wordt.

Als essentieel onderdeel van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer kan een doeltreffend en ambitieus beleid voor **re-integratie** helpen de sociaal-economische en psychosociale problemen te overwinnen waarmee migranten worden geconfronteerd wanneer zij terugkeren naar hun gemeenschap, en hun terugkeer duurzamer te maken. De re-integratie moet worden opgezet met medewerking van nationale en lokale autoriteiten, lokale gastgemeenschappen en het maatschappelijk middenveld, om de repatriant en de lokale gemeenschap tastbare toekomstperspectieven te bieden. Een ambitieus re-integratiebeleid moet zowel bijdragen tot als voordeel halen uit de ontwikkeling van voor beide partijen voordelige en alomvattende partnerschappen met partnerlanden die centraal staan in de externe dimensie van het nieuwe pact. Duurzame re-integratie moet ook bijdragen tot bredere ontwikkelingsstrategieën in partnerlanden om voordelen op het gebied van ontwikkeling te genereren en een aantal onderliggende oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken.

Deze strategie **bevordert vrijwillige terugkeer en re-integratie als integraal onderdeel van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer**. In de loop van de jaren heeft de Commissie vrijwillige terugkeer en re-integratie ondersteund via verschillende nationale regelingen en door de EU gefinancierde projecten. Dit is echter de eerste keer dat de Commissie een strategie voor vrijwillige terugkeer en re-integratie presenteert, met nieuwe benaderingen voor het opzetten, bevorderen en uitvoeren van vrijwillige terugkeer en re-integratie. Deze strategie heeft als doel een **meer uniforme en gecoördineerde aanpak tussen de lidstaten** te ontwikkelen, teneinde het volledige potentieel van vrijwillige terugkeer en re-integratie te ontsluiten. Er wordt een aanpak voorgesteld die coherent optreden bevordert, nauwere banden met ontwikkelingsinitiatieven en nationale strategieën in partnerlanden tot stand brengt, hun capaciteit versterkt en hun eigen inbreng bij de terugkeer, overname en re-integratie van hun onderdanen bevordert. Het doel is de **doeltreffendheid en duurzaamheid** van het gemeenschappelijke EU-systeem voor terugkeer te bevorderen ten behoeve van de repatrianten, de EU en de derde landen.

Deze strategie ondersteunt de succesvolle uitvoering van de **belangrijkste onderdelen van het nieuwe migratie- en asielpact**, met name de duidelijke regels en procedures voor terugkeer aan de grens, terugkeersponsoring en de nieuwe beheersstructuren, door de snelle vrijwillige terugkeer van afgewezen asielzoekers aan de buitengrenzen te vergemakkelijken en door een gemeenschappelijk kader voor vrijwillige terugkeer en re-integratie op te zetten dat de uitvoering van solidariteitsmaatregelen kan vergemakkelijken.

## **1. Voortbouwen op resultaten**

Deze nieuwe strategie bouwt voort op initiatieven die in voorgaande jaren zijn genomen en op de ervaring die is opgedaan bij de uitvoering van nationale en gezamenlijke programma's voor vrijwillige terugkeer en re-integratie en van door de EU gefinancierde initiatieven in derde landen. Verscheidene initiatieven lopen nog en vormen de basis voor de ontwikkeling van het coherente kader dat in deze strategie wordt voorgesteld.

Het **Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie** is een door de EU gefinancierd netwerk van verschillende lidstaten en geassocieerde Schengenlanden<sup>4</sup> dat de samenwerking tussen migratieautoriteiten vergemakkelijkt. Het netwerk is een belangrijke stakeholder in het proces van begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie geworden. Het biedt repatrianten bijstand door gezamenlijk contracten te sluiten met aanbieders van re-integratiediensten in de landen van terugkeer en door innovatieve oplossingen te onderzoeken en uit te voeren in samenwerking met zijn leden en derde landen. Sinds zijn oprichting medio 2018 heeft het netwerk (samen met zijn voorganger, het Europees re-integratienetwerk) de deelnemende lidstaten ondersteund bij de succesvolle terugkeer en re-integratie van bijna 25 000 migranten.

Op basis van zijn versterkt mandaat ontwikkelt het **Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)** zijn capaciteit om vrijwillige terugkeer en re-integratie te ondersteunen. In 2020 is het agentschap de lidstaten beginnen te ondersteunen op het gebied van vrijwillige terugkeer. Ongeveer 18 % van de terugkeeroperaties die het agentschap in 2020 heeft georganiseerd, had betrekking op vrijwillige terugkeer, en dat aandeel neemt toe. Medio 2022 zal Frontex de activiteiten van het **Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie** overnemen. Dit zal ervoor zorgen dat de voordelen van het netwerk gelijkelijk worden uitgebreid tot alle lidstaten en dat Frontex zijn mandaat op het gebied van terugkeer volledig doeltreffend kan vervullen, door naadloze ondersteuning te bieden bij het organiseren van op repatrianten toegesneden terugkeer- en re-integratiebijstand, met name via aanbieders van re-integratiediensten in derde landen. Het eerste **Frontex-proefproject voor individuele gezamenlijke re-integratiesteun** voor repatrianten uit de EU zal in mei 2021 van start gaan, hetgeen de weg vrijmaakt voor de volledige operationalisering van het mandaat van het agentschap inzake begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie.

#### **Operationeel kader voor re-integratie en ontwikkeling**

Sinds 2015 worden de ontwikkelingsbudgetten gebruikt om de inspanningen voor de re-integratie van terugkerende migranten uit Europa en doorreislanden te intensiveren. **Het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie** heft de nationale autoriteiten en de Commissie bijeengebracht in het kader van een innovatief initiatief om mogelijkheden te verkennen om nauwer samen te werken en doelstellingen op elkaar af te stemmen. Het netwerk heeft een operationeel kader gecreëerd waarin wordt beschreven hoe praktische manieren kunnen worden ontwikkeld om in het veld samen te werken. Momenteel test het netwerk het kader met verschillende lidstaten in Nigeria en Bangladesh.

Om de kwaliteit van de advisering bij terugkeer te verbeteren, heeft de Commissie in het kader van het Europees migratienetwerk een **EU-kader voor advisering bij terugkeer** ontwikkeld dat de organisaties van de lidstaten begeleidt bij het opzetten, beheren en ontwikkelen van adviesstructuren in de EU-lidstaten. Dit kader is een referentie voor het opzetten of uitvoeren van nationale programma's voor advisering bij terugkeer en pakt de

<sup>4</sup> België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Spanje, Zweden en Zwitserland

problemen inzake advisering aan door goede praktijken te bevorderen en aanbevelingen te doen. Bovendien ontwikkelt het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie samen met het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid (ICMPD) en Frontex een **gemeenschappelijk curriculum voor terugkeeradviseurs**, waarbij de nadruk ligt op de vaardigheden en competenties die de adviseurs nodig hebben. Het betrekken van Frontex bij het opstellen van dit curriculum zorgt voor complementariteit met de werkzaamheden van het agentschap om deskundigen op het gebied van terugkeerbeleid op te leiden als leden van het permanente korps.

De EU en haar lidstaten hebben op strategisch en operationeel niveau gewezen op de noodzaak om samen te werken en **gezamenlijke instrumenten** te ontwikkelen ter ondersteuning van begeleide vrijwillige terugkeer en duurzame re-integratie. Sommige van de belangrijkste instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van de strategie in de praktijk bevinden zich reeds in een vergevorderd ontwikkelingsstadium.

Het **instrument voor re-integratiebijstand** (Reintegration Assistance Tool – RIAT) faciliteert onderlinge informatie-uitwisseling en doorverwijzing door terugkeeradviseurs en aanbieders van re-integratiediensten in een veilige digitale omgeving en stelt gebruikers in staat programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie te monitoren. De Commissie heeft ook een **inventaris van terugkeer- en re-integratiebijstand** (Return and Reintegration Assistance Inventory – RRAI) opgezet, waarin informatie wordt verzameld over het soort bijstand (d.w.z. niveau en soort bijstand in geld of in natura), potentiële begunstigden, betrokken organisaties en de fasen van de procedure waarin bijstand wordt aangeboden. Deze instrumenten zullen een betere coördinatie op EU- en nationaal niveau mogelijk maken – ook in het kader van terugkeersponsoring –, de toewijzing van middelen verbeteren en de uitwisseling van beste praktijken bevorderen<sup>5</sup>.

Het **gezamenlijk initiatief van de EU en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)** inzake de bescherming en re-integratie van migranten, dat door het EU-trustfonds voor Afrika wordt gefinancierd, is in december 2016 van start gegaan. Het gezamenlijk initiatief heeft onder meer steun verleend voor begeleide vrijwillige terugkeer en duurzame re-integratie in de Sahel en de regio rond het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika, en heeft bijgedragen tot de versterking van de structuren voor migratiebeheer in derde landen. Van april 2017 tot oktober 2020 heeft het 93 110 migranten bijstand bij opvang na aankomst geboden en 75 182 migranten re-integratiesteun verleend. Het heeft ook steun verleend bij 34 646 gevallen van humanitaire terugkeer vanuit Libië naar de landen van herkomst. Het gezamenlijk initiatief heeft op het gebied van terugkeer tot goede resultaten geleid. Wat re-integratie betreft, werden met name problemen vastgesteld inzake de eigen inbreng en capaciteit van de nationale autoriteiten, de coördinatie met andere actoren die soortgelijke operaties uitvoeren en de kwaliteit van de monitoring<sup>6</sup>. Toekomstige gezamenlijke inspanningen ter ondersteuning van re-integratie moeten worden ingebed in de

---

<sup>5</sup> Meer informatie over het EU-kader voor advisering bij terugkeer en het instrument voor re-integratiebijstand is te vinden in het werkdokument van de diensten van de Commissie waarvan deze mededeling vergezeld gaat.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld het verslag “Learning Lessons from the EUTF”:

[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec\\_summary\\_lji\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_lji_0.pdf) en

[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning\\_lessons\\_from\\_the\\_eutf\\_5.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf).

alomvattende aanpak en worden afgestemd zijn op de in dit verband vastgestelde geografische prioriteiten.

## 2. Aan te pakken problemen

Ondanks de resultaten van de afgelopen jaren zijn er nog steeds mogelijkheden om de voordelen van vrijwillige terugkeer en re-integratie te maximaliseren. Momenteel keert 27 % van alle uit de EU vertrekkende migranten vrijwillig terug. Een aantal tekortkomingen belemmert de volledige doeltreffendheid en uitbreiding van het optreden van de EU op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie in de EU, alsook de duurzaamheid van de re-integratie in derde landen.

**Versnipperde aanpak** De steun voor vrijwillige terugkeer en re-integratie in de EU is versnipperd, doordat de lidstaten een verschillende aanpak volgen en de samenhang ontbreekt die nodig is voor een doeltreffend beleid. Dit is te wijten aan het gebrek aan een gemeenschappelijk kader en aan het feit dat de lidstaten met derde landen verschillende niveaus van samenwerking aangaan.

Hoewel alle lidstaten over nationale programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie beschikken, verschillen deze daardoor aanzienlijk. Er zijn met name verschillen in het toepassingsgebied (sommige hebben alleen betrekking hebben op afgewezen asielzoekers), in de procedures en in het niveau van de aan repatrianten geboden steun. Dit **ondermijnt het vertrouwen van repatrianten en derde landen** in het systeem en hun bereidheid om eraan mee te werken. Dat er verschillende niveaus of soorten van steun zijn, creëert spanningen wanneer repatrianten hun situatie vergelijken tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties of wanneer zij weer thuis zijn, en bemoeilijkt het verlenen van aanvullende re-integratiediensten voor herkomstlanden en aanbieders van re-integratiediensten. Dit gebrek aan een consistente aanpak bemoeilijkt op zijn beurt de uitvoering van EU-overnameovereenkomsten en -regelingen, alsook de algemene samenwerking in het kader daarvan. Het kan ook de inspanningen van derde landen ondermijnen om een coherente aanpak te ontwikkelen voor de re-integratie van terugkerende migranten, en voor partnerlanden valse verwachtingen wekken over wat de EU kan bieden. Versnippering kan ook leiden tot **niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten**, doordat deze het nationale pakket zoeken dat beter aansluit bij hun individuele belangen.

Om het potentieel van vrijwillige terugkeer optimaal te benutten, zullen ook bepaalde

### Terugkeerkosten

Vrijwillige terugkeer wordt over het algemeen als kosteneffectiever beschouwd dan gedwongen terugkeer. Bij het ramen van de kosten van vrijwillige terugkeer moet ook rekening worden gehouden met de steun in geld en in natura die aan de repatriant wordt gegeven, de vlucht en, in voorkomend geval, het re-integratiepakket. Voor gedwongen terugkeer omvatten de kosten de kosten van huisvesting van de repatriant in de inrichting voor bewaring voorafgaand aan de verwijdering, en de betrokkenheid van begeleiders en andere speciale regelingen vóór, tijdens en na de terugkeer. Volgens ramingen van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement kost gedwongen terugkeer 3 414 EUR per persoon, tegenover 560 EUR per persoon die vrijwillig terugkeert. De gemiddelde indicatieve kosten van terugkeer uit landen van doorreis worden geraamd op ongeveer 2 500 EUR per persoon.

aspecten van het huidige rechtskader moeten worden verbeterd. Het is duidelijk dat hoe sneller een irreguliere migrant terugkeert, hoe groter de kans is dat de terugkeer door de migrant wordt aanvaard, indien deze plaatsvindt in het kader van een eerlijke en doeltreffende procedure en de betrokkene nauwkeurige en volledige informatie ontvangt. Onderduiken tijdens de termijn voor vrijwillig vertrek blijft echter een belangrijk probleem, dat de terugkeer verder belemmert. **Snelle en eerlijke gemeenschappelijke procedures en regels inzake asiel en terugkeer**, in combinatie met betere ondersteuning van vrijwillige terugkeer — in voorkomend geval ook voor migranten die onderworpen zijn aan de grensprocedure voor terugkeer en migranten die onderworpen zijn aan administratieve detentie — kan ervoor zorgen dat de mogelijkheid om vrijwillig terug te keren in een vroeg stadium van het terugkeerproces beter wordt benut.

**Ontoereikende gegevensverzameling** De momenteel beschikbare statistische informatie geeft geen volledig beeld van het gebruik van vrijwillige terugkeer en re-integratie in de EU, aangezien de lidstaten niet verplicht zijn verslag uit te brengen over de uitsplitsing tussen

vrijwillige en gedwongen terugkeer, noch over het soort steun dat aan repatrianten wordt verleend.

**Gebrek aan een coherent kader voor advisering bij terugkeer en aan een mechanisme om repatrianten door te verwijzen naar terugkeer- en re-integratieprogramma's (doorverwijzingen).** Doeltreffende advisering bij terugkeer is van essentieel belang om de koppeling te versterken tussen de fase vóór vertrek en de fase na aankomst en de re-integratie tot een succes te maken. Momenteel bestaat er geen kader voor advisering of voor de minimumkwalificaties en opleidingsvereisten voor het verlenen van deze dienst. Er worden momenteel verschillende mechanismen gebruikt om repatrianten door te verwijzen naar terugkeer- en re-integratieprogramma's, wat leidt tot versnippering, verlies van informatie en discrepantie tussen de vaardigheden, behoeften en ambities van migranten en de geboden steun. Om een hoogwaardige dienstverlening te kunnen bieden, hebben terugkeeradviseurs specifieke **opleiding nodig, alsook toegang tot actuele informatie** over de beschikbare steun voor repatrianten en over de bestaande mogelijkheden in de landen van terugkeer.

**Onvoldoende coördinatie tussen belanghebbenden** Op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie is een scala van belanghebbenden en actoren actief, namelijk EU-, nationale en lokale autoriteiten, internationale en maatschappelijke organisaties, en autoriteiten van derde landen op nationaal en lokaal niveau. Het gaat onder meer om grens- en

migratieautoriteiten, sociale diensten en zorgverleners, huisvestings- en onderwijsautoriteiten en rechtsbijstands- en non-profitorganisaties in meerdere landen en op verschillende niveaus. Het gebrek aan doeltreffende coördinatie tussen deze organisaties leidt tot overlappingsen en inefficiëntie. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een lidstaat steun verleent voor de verdere reis van een repatriant van de luchthaven van aankomst naar de stad van herkomst, en voor een verblijf van korte duur daar, terwijl dat verblijf, samen met medische zorg, ook al door een ander EU-project wordt gefinancierd. Ontoereikende synergieën met nationale ontwikkelingsstrategieën in partnerlanden kunnen van invloed zijn op de doeltreffendheid en duurzaamheid van re-integratieprogramma's. De opleiding die repatrianten krijgen, moet bijvoorbeeld rekening houden met mogelijke synergieën met lopende ontwikkelingsprojecten en moet worden afgestemd op nationale strategieën om bepaalde sectoren te stimuleren. Om overlappingsen of lacunes te voorkomen, moeten projecten worden gecoördineerd tussen de lidstaten en moet re-integratie worden geïntegreerd in programmeringsactiviteiten.

**Gebrek aan duurzaamheid, onder meer door een gebrek aan eigen inbreng en capaciteit van de landen van herkomst** De partnerlanden zien re-integratie doorgaans als een positief element van samenwerking op het gebied van overname. Door de ontoereikende capaciteit kunnen slechts weinig derde landen het re-integratieproces beheren en zorgen voor voldoende coördinatie met de nationale migratie- en ontwikkelingsstrategieën. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een partnerland dat wil meewerken aan het verlenen van re-integratiediensten aan zijn terugkerende onderdanen, niet beschikt over de beheersstructuur, over het personeel met de nodige vaardigheden (onder meer voor het beheer van donorsteun en -monitoring) en over de capaciteit om openbare diensten te verlenen die zijn afgestemd op de specifieke economische, sociale en psychosociale behoeften van repatrianten. Bovendien is het mogelijk dat lokale verstrekkers van re-integratiesteun onvoldoende capaciteit hebben. Als gevolg daarvan kunnen re-integratieprocessen een gebrek aan duurzaamheid vertonen en sterk afhankelijk zijn van donoren en operationele partners, en dreigen ze ook versnipperd te raken als gevolg van een gebrek aan samenhang tussen door donoren gefinancierde regelingen.

**Onvoldoende financiering** Vrijwillige terugkeer en re-integratie zijn belangrijke prioriteiten geworden voor de EU en haar lidstaten. De financiering die werd vrijgemaakt voor de toenemende vrijwillige terugkeer volstond echter niet altijd om aan alle behoeften en verwachtingen te voldoen.

De **COVID-19-pandemie** vormt een extra probleem: zij belemmert het vermogen van de EU om irreguliere migranten terug te sturen, zij beperkt de capaciteit van derde landen om hun onderdanen over te nemen en opnieuw te integreren, en zij kan ertoe leiden dat migranten minder snel geneigd zijn om terug te keren als gevolg van de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie in de landen van herkomst.

### **3. Een strategische aanpak van vrijwillige terugkeer en re-integratie**

Deze strategie erkent de waarde van vrijwillige terugkeer en streeft ernaar **het aantal gevallen van vrijwillige terugkeer** uit Europa en uit doorreislanden, alsook het aandeel ervan **te verhogen**, de **kwaliteit** van de steun voor en deelname van repatrianten **te verbeteren** en de **samenhang en het beheer** van het EU-optreden te versterken.

De strategie voorziet in een **nieuwe, meer gecoördineerde en geïntegreerde aanpak** van het ontwerp, de bevordering en de uitvoering van regelingen voor begeleide vrijwillige

terugkeer en re-integratie, en van acties in derde landen om een betere koppeling met andere ontwikkelingsinitiatieven tot stand te brengen, de capaciteit en eigen inbreng van derde landen om hun eigen onderdanen te re-integreren, op te bouwen en de regelingen duurzaam te maken. Deze strategie volgt en bevordert de algemene doelstellingen van het nieuwe migratie- en asielpact, met inbegrip van de beheersstructuren en het mechanisme voor samenwerking op het gebied van terugkeer en overname, zoals uiteengezet in het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer. Bovendien zou de uitvoering van deze strategie de in het nieuwe pact voorgestelde **grensprocedure** voor terugkeer doeltreffender helpen maken, door snelle vrijwillige terugkeer van aan de buitengrenzen van de EU te bevorderen, waardoor de verblijfsduur van personen in de grensprocedure wordt verkort en de efficiëntie ervan in het algemeen wordt gemaximaliseerd. Een efficiënte grensprocedure voor terugkeer zal ook vrijwillige terugkeer vergemakkelijken en aanmoedigen, aangezien mensen beschikbaar zullen zijn voor en eerder bereid zullen zijn tot samenwerking met de autoriteiten. Zij zal de EU beter toerusten om te reageren op situaties van migratiedruk, door **sponsoring van vrijwillige terugkeer** te faciliteren, zoals uiteengezet in het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, via een gemeenschappelijk kader dat leidt tot minder versnippering en de samenwerking tussen de lidstaten bevordert.

Als antwoord op deze problemen bevat de strategie een breed scala aan maatregelen in het kader van **zeven pijlers**, waarin de interne, externe en operationele aspecten van vrijwillige terugkeer en re-integratie worden samengebracht, en die betrekking hebben op:

1. een doeltreffender juridisch en operationeel kader;
2. doeltreffende coördinatie tussen alle belanghebbenden;
3. ondersteuning van vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten uit en tussen derde landen;
4. doeltreffende advisering bij terugkeer en doorverwijzing;
5. gewaarborgde hoogwaardige steun;
6. bevordering van de duurzaamheid van re-integratiebijstand en de eigen inbreng van partnerlanden; en
7. financiering van vrijwillige terugkeer en re-integratie.

Het welslagen van de strategie is afhankelijk van een **soepele en constructieve samenwerking** tussen de relevante belanghebbenden, waaronder het Europees Parlement, de lidstaten, de Europese Commissie, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en Frontex, partnerlanden en een grote groep aanbieders van diensten voor vrijwillige terugkeer en re-integratie (bv. internationale en maatschappelijke organisaties, nationale en lokale autoriteiten) die op dit gebied actief zijn.

### **3.1 Een doeltreffender rechtskader en operationeel kader**

Hoewel de kernelementen van deze strategie kunnen worden uitgevoerd op basis van het huidige rechtskader, is de versterking ervan noodzakelijk om **een strategische en coherente aanpak** van vrijwillige terugkeer en re-integratie **ten volle te kunnen ondersteunen**. De

terugkeerrichtlijn<sup>7</sup> geeft prioriteit aan vrijwillige terugkeer boven gedwongen terugkeer, maar biedt geen kader voor het opzetten en uitvoeren van programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer of voor het ondersteunen van de re-integratie van irreguliere migranten. Ook het internationaal recht ontbeert regels of verplichtingen voor het bieden van dergelijke ondersteuning<sup>8</sup>.

Het nieuwe rechtskader dat in het kader van het nieuwe pact wordt voorgesteld, zou deze tekortkomingen verhelpen en voorzien in een meer geconsolideerd beheer op basis van de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer<sup>9</sup>. Het voorstel voor een **herschikking van de terugkeerrichtlijn**<sup>10</sup> vormt een gemeenschappelijke basis om te komen tot samenhang tussen de nationale programma's inzake vrijwillige terugkeer en — waar nodig — re-integratie, en betere regels vast te stellen om de medewerking van migranten te verbeteren en onderduiken terug te dringen. Voorts is het, samen met het gewijzigde voorstel voor een **verordening asielpcedures**,<sup>11</sup> erop gericht de duur van terugkeerprocedures te verkorten en de terugkeerprocedures over het algemeen meer gestroomlijnd en doeltreffender te maken, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat in alle fasen van het terugkeerproces de rechten van repatrianten worden geëerbiedigd, met name het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte. Dit zal op zijn beurt gunstig zijn voor de uitvoering van vrijwillige terugkeer. De ambitie en doelstellingen van deze strategie moeten tot uiting komen in de lopende onderhandelingen met het Europees Parlement en de Raad over het nieuwe pact, met name wat betreft steun voor kwetsbare personen<sup>12</sup> en advisering. Wat de terugkeerrichtlijn betreft, zal de Commissie het bereiken van een compromis tussen de medewetgevers steunen om ervoor te zorgen dat het rechtskader een strategisch gebruik voor vrijwillige terugkeer ten volle ondersteunt.

Het rechtskader van de EU moet ook de integriteit van het EU-systeem waarborgen en misbruik voorkomen. Het voorstel voor een **herziene Eurodac-verordening**<sup>13</sup> zal de lidstaten beter in staat stellen toezicht te houden op het verlenen van terugkeer en re-integratiebijstand en het risico beperken op niet-toegestane secundaire bewegingen die door verschillende nationale programma's worden aangemoedigd, door nieuwe gegevensvelden in te voeren om deze informatie te monitoren. De Commissie zal toezien op de doeltreffende en grondige uitvoering van de regels inzake terugkeer, met name via het **Schengenevaluatiemechanisme**, en daarbij ook rekening houden met de acties en prioriteiten van deze strategie.

---

<sup>7</sup> Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

<sup>8</sup> In sommige politieke verklaringen wordt echter gewezen op het belang van vrijwillige terugkeer en re-integratie – zie bijvoorbeeld de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN-agenda 2030, streefcijfer 10.7; mondiaal pact inzake migratie, doelstelling 21.

<sup>9</sup> COM(2020) 610 final.

<sup>10</sup> COM(2018) 634 final.

<sup>11</sup> COM(2020) 611 final.

<sup>12</sup> Volgens artikel 3, lid 9, van Richtlijn 2008/115/EG wordt onder “kwetsbare personen” verstaan: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan.

<sup>13</sup> COM(2020) 614 final.

De **gewijzigde verordening inzake migratiestatistieken**<sup>14</sup> zal leiden tot betere gegevensverzameling, aangezien de lidstaten gegevens zullen beginnen te verstrekken over het soort terugkeer en de ontvangen bijstand, met name over vrijwillige terugkeer en re-integratie. Voorts zal vanaf de inwerkingtreding van het **EU-inreis-uitreisstelsel**<sup>15</sup> en het operationeel worden van het **Schengeninformatiesysteem voor terugkeer**<sup>16</sup> aanvullende informatie beschikbaar worden over het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek en de vrijwillige terugkeer van irreguliere migranten vanuit de EU. Het **gewijzigde Eurodac-voorstel**<sup>17</sup> zal het beeld aanvullen door informatie te registreren over de vraag of bijstand bij vrijwillige terugkeer en re-integratie is verleend aan irreguliere migranten. Ten slotte zullen ook de situatiekennis- en analyseverslagen inzake migratie (Misaa) de operationele en situationele kennis over terugkeer in de Unie versterken. Deze ontwikkelingen zullen een betrouwbaarder en vollediger overzicht bieden van de beschikbaarheid, het gebruik en de doeltreffendheid van bijstand bij vrijwillige terugkeer en re-integratie in de EU. Het systematisch en coherent verzamelen van al deze gegevens zal de geloofwaardigheid van vrijwillige terugkeer vergroten en derhalve de lidstaten ertoe aanzetten meer te vertrouwen op vrijwillige terugkeer.

**De rol van Frontex** als operationele tak van het gemeenschappelijke EU-systeem voor terugkeer is essentieel om de algehele doeltreffendheid van het systeem te verbeteren en om – met nieuwe instrumenten – het praktische gebruik van een geconsolideerd EU-kader voor vrijwillige terugkeer en re-integratie te ondersteunen. Het agentschap moet een toenemend aantal vrijwillige terugkeeroperaties ondersteunen en zijn capaciteit versterken om de lidstaten operationele bijstand te kunnen verlenen in alle fasen van het proces van vrijwillige terugkeer en re-integratie, onder meer op het gebied van advisering vóór terugkeer (bv. voorlichtingscampagnes voor migranten), ondersteuning na aankomst en toezicht op de doeltreffendheid van de bijstand bij re-integratie.

Tegelijkertijd moeten de autoriteiten van de lidstaten meer gebruikmaken van alle operationele ondersteuning die Frontex biedt. Frontex neemt niet alleen de activiteiten over van het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie, maar ontwikkelt ook **gezamenlijke re-integratiediensten**, die de lidstaten de nodige flexibiliteit bieden om de steun voor individuele gevallen te bepalen, te zorgen voor consistentie in de inhoud en kwaliteit van de diensten, en de intergouvernementele samenwerking op het gebied van terugkeer en re-integratie te vergemakkelijken. De uitrol van het permanente korps, met deskundigen op het gebied van terugkeer die gespecialiseerde ondersteuning bieden, zal de rol van het agentschap op dit gebied en bij de uitvoering van deze strategie verder versterken. Door de oprichting

---

<sup>14</sup> Verordening (EU) 2020/851 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 862/2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming (Voor de EER relevante tekst) (PB L 198 van 22.6.2020, blz. 1).

<sup>15</sup> Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (PB L 327 van 9.12.2017, blz. 20).

<sup>16</sup> Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 1).

<sup>17</sup> COM(2020) 614 final.

van een speciale afdeling binnen Frontex, onder leiding van een plaatsvervangend uitvoerend directeur, zal het agentschap zijn uitgebreide mandaat op het gebied van terugkeer kunnen vervullen.

De onafhankelijke grondrechtenfunctionaris, die wordt bijgestaan door waarnemers die voor zijn dienst werken, verleent Frontex bijstand bij de uitvoering zijn grondrechtenstrategie en stimuleert het agentschap die rechten te eerbiedigen bij al zijn activiteiten, met inbegrip van terugkeer.

De **terugkeercoördinator** en het **netwerk op hoog niveau voor terugkeer**, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, zullen verdere technische ondersteuning bieden bij het samenbrengen van de verschillende onderdelen van het EU-terugkeerbeleid, onder meer op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie, waar de terugkeercoördinator een meer coherente aanpak van re-integratiebijstand met betrekking tot specifieke partnerlanden kan bevorderen. De terugkeercoördinator zal nauw samenwerken met alle betrokken actoren om ervoor te zorgen dat de acties op coherente wijze samenwerken en dat de beschikbare steun optimaal wordt benut. Het werk van de coördinator en van het netwerk op hoog niveau zal integraal deel uitmaken van het beheerskader zoals vastgesteld in het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer.

### *Volgende stappen*

- De **Commissie** zal met het **Europees Parlement** en de **Raad** samenwerken om de onderhandelingen over de verschillende elementen van het **nieuwe pact**, met name de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, de herschikking van de terugkeerrichtlijn, de verordening asielprocedures en de voorstellen voor de Eurodac-verordening, voort te zetten en af te ronden teneinde het rechtskader voor terugkeer verder te versterken en de uitvoering van deze strategie te ondersteunen.
- **De lidstaten** moeten ten volle gebruikmaken van de operationele bijstand die **Frontex** kan bieden met betrekking tot vrijwillige terugkeer en initiële re-integratie.
- **Frontex** moet meer terugkeeroperaties uitvoeren, met inbegrip van vrijwillige terugkeeroperaties.
- **Frontex** moet bij voorrang de **plaatsvervangend uitvoerend directeur** benoemen om leiding te geven aan de specifieke terugkeerstructuur van het agentschap.
- **Frontex** moet uiterlijk medio 2022 de activiteiten overnemen die in het kader van het **Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie** worden uitgevoerd.

### **3.2 Doeltreffende coördinatie tussen alle belanghebbenden**

De **coördinatie** tussen bestaande structuren moet worden **geïntensiveerd** en de re-integratieprogramma's moeten worden gekoppeld aan bredere nationale strategieën en ontwikkelingsprogramma's van partnerlanden, waardoor het risico op overlapping wordt beperkt en het gebruik van middelen wordt verbeterd.

Een **breed scala van actoren en belanghebbenden** is betrokken bij processen voor vrijwillige terugkeer en re-integratie. De repatrianten zelf zijn de belangrijkste mensen in het proces, samen met de landen en lokale gemeenschappen van herkomst aan het eind van het

proces. In de EU kunnen naast nationale en lokale autoriteiten (immigratieautoriteiten, politie, regio's, gemeenten), diasporagemeenschappen, lokale gemeenschappen en maatschappelijke organisaties helpen vrijwillige terugkeer en re-integratie te bevorderen en de **negatieve perceptie van terugkeer helpen verminderen** door samen te werken met gemeenschappen van herkomst. Ook buiten de EU zijn een breed scala van internationale en maatschappelijke organisaties, alsook nationale autoriteiten en andere actoren in de landen van herkomst betrokken bij het verlenen van steun aan repatrianten. De EU-delegaties en de vertegenwoordigingen van de lidstaten in derde landen moeten zorgen voor een gezamenlijke en gecoördineerde EU-aanpak op het gebied van programmering, uitvoering en monitoring van re-integratieprojecten.

Voortbouwend op de ervaring in partnerlanden met de koppeling van re-integratie en ontwikkeling, zal de Commissie, in nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger, zorgen voor de coördinatie tussen alle partijen die bij het terugkeer- en re-integratieproces betrokken zijn, met inbegrip van nationale en lokale autoriteiten, en ontwikkelingsactoren. Deze mechanismen moeten het gemakkelijker maken om repatrianten door te verwijzen naar relevante ontwikkelingsprogramma's die in partnerlanden beschikbaar zijn en kunnen bijdragen tot duurzame re-integratie, bijvoorbeeld door het scheppen van banen, onderwijs, de ontwikkeling van vaardigheden of sociale inclusie.

De EU-delegaties, ondersteund door de Europese migratieverbindingfunctionarissen, moeten bijdragen tot de voortdurende samenwerking met de belanghebbenden in hun land, onder meer met het oog op het verwerven van inzicht in de plaatselijke context en prioriteiten, het in kaart brengen van de behoeften aan capaciteitsopbouw en het coördineren van financiële en operationele steun. Tegelijkertijd zullen zij, waar mogelijk en nodig, de uitwisseling van informatie en de coördinatie van acties vergemakkelijken tussen de lidstaten die een Team-Europe-aanpak hanteren.

De **terugkeerecoördinator** zal, samen met het netwerk op hoog niveau, ook de coördinatie van nationale autoriteiten inzake strategieën en programma's voor vrijwillige terugkeer en re-integratie ondersteunen, de samenhang tussen nationale acties en deze strategie bevorderen en de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten stimuleren.

## *Volgende stappen*

- Voortbouwend op de ervaring in partnerlanden met de koppeling van re-integratie en ontwikkeling, zal de Commissie, in nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger, in de betrokken partnerlanden zorgen voor de coördinatie tussen alle partijen die bij het terugkeer- en re-integratieproces betrokken zijn.
- De **terugkeercoördinator** en **het netwerk op hoog niveau voor terugkeer** zullen de inspanningen ondersteunen om te zorgen voor samenhang en consistentie van de acties van de lidstaten op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie.

### **3.3 Ondersteuning van vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten uit en tussen derde landen**

De EU heeft een lange traditie om vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten uit derde landen naar derde landen te ondersteunen. Deze vorm van bijstand kan de betrokkenen onmiddellijk persoonlijk hulp bieden, hen ondersteunen wanneer zij worden geconfronteerd met situaties van gevaar en nood, en bijdragen tot de ontwikkeling van de gemeenschappen en landen waarnaar zij terugkeren en waar zij opnieuw integreren, en kan tegelijkertijd van belang zijn voor de partnerlanden. Deze steun zal parallel lopen met de steun voor vrijwillige terugkeer die de lidstaten verlenen, en zal profiteren van de grotere duurzaamheid van re-integratie en de eigen inbreng van nationale autoriteiten in derde landen.

#### **Taskforce Afrikaanse Unie – EU – VN**

De in november 2017 opgerichte de taskforce van de Afrikaanse Unie, de Europese Unie en de Verenigde Naties taskforce heeft geleid tot de start van een grote humanitaire evacuatieoperatie, aangevuld met re-integratiebijstand in het land van herkomst. Het ging om de vrijwillige humanitaire terugkeer van meer dan 54 000 migranten vanuit Libië naar hun thuislanden, die gefaciliteerd werd door de IOM en lidstaten van de Afrikaanse Unie.

Van alle door de EU gefinancierde projecten is het **gezamenlijk initiatief van de EU en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) inzake de bescherming en re-integratie van migranten** van bijzonder belang omdat het meer dan **100 000 migranten in Libië, Niger en andere Afrikaanse landen** bescherming en bijstand bij vrijwillige terugkeer en re-integratie heeft geboden, door hen te helpen terug te keren naar hun landen van herkomst in West-, Centraal- en Oost-Afrika en daar duurzaam en langdurig opnieuw te integreren. Het gezamenlijk initiatief heeft ook in beperkte mate steun verleend aan de re-integratie van uit

de EU terugkerende migranten, wanneer daarvoor geen andere middelen van de EU of de lidstaten beschikbaar waren.

Naast het gezamenlijke initiatief heeft de EU via de projecten Reintegration and Development Assistance in Afghanistan (RADA, re-integratie en ontwikkelingsbijstand in Afghanistan) en Bangladesh Sustainable Reintegration and Improved Migration Governance (Prottasha, duurzame re-integratie en beter migratiebeheer), die ook door de IOM worden uitgevoerd, bijstand verleend voor vrijwillige terugkeer en re-integratie van Afghaanse en Bengalese repatrianten die terugkeren naar hun land van herkomst vanuit andere derde landen van doorreis en bestemming, waaronder Iran en Pakistan. Deze projecten hebben ook

grotendeels de duurzame re-integratie ondersteund van Afghaanse en Bengalese migranten die naar huis terugkeren vanop het grondgebied van de EU.

Partnerlanden die ook landen van bestemming en doorreis van irreguliere migranten zijn, hebben vergelijkbare zorgen en belangen als het gaat om de terugkeer van irreguliere migranten en het waarborgen van hun duurzame re-integratie in de landen van herkomst. Partnerschappen op regionaal en multilateraal niveau, en met internationale organisaties, zullen verder worden bestudeerd, onder meer door voort te bouwen op de ervaring van de in november 2017 opgerichte taskforce Afrikaanse Unie – EU – VN over migratie in Libië. Deze innovatieve trilaterale aanpak, waarbij alle relevante belanghebbenden zijn samengebracht, heeft de vrijwillige terugkeer uit Libië effectief ondersteund, met een ongekende politieke inzet en steun van de Afrikaanse Unie die operationele en politieke knelpunten heeft aangepakt, zoals het verlenen van consulaire bijstand in bijzonder moeilijke omstandigheden.

### *Volgende stappen*

- De EU zal zorgen voor steun voor vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten uit derde landen van doorreis en bestemming naar landen van herkomst, onder meer door mogelijke partnerschappen op regionaal en multilateraal niveau te bestuderen.

### **3.4 Doeltreffende advisering bij terugkeer en doorverwijzing**

Het is belangrijk migranten in een zo vroeg mogelijk stadium tijdig actuele en betrouwbare informatie te verstrekken door middel van persoonlijke of online advisering. Samen met het Europees migratienetwerk zal de Commissie op gezette tijden het **EU-kader voor advisering bij terugkeer** herzien en actualiseren om actuele beste praktijken te delen voor het opzetten en beheren van nationale structuren voor het verstrekken van advies bij terugkeer.

Daarnaast zal de Commissie met Frontex samenwerken om, als doelstelling voor de langere termijn, een uitgebreid terugkeercurriculum voor praktijkmensen te ontwikkelen dat onderwijscomponenten bevat over alle aspecten van het terugkeerbeleid en de terugkeerpraktijk. Het terugkeercurriculum zal onder meer, maar niet uitsluitend specifieke modules over vrijwillige terugkeer en re-integratie omvatten, alsook bestaande instrumenten zoals het EU-kader voor advisering bij

#### **Advisering bij terugkeer in een notendop**

Een succesvol proces van vrijwillige terugkeer begint met op maat gesneden voorlichting en een dialoog tussen adviseur en migrant, waarbij de migrant tijdig actuele en relevante informatie ontvangt over zijn status en het aanbod om bijstand voor vrijwillige terugkeer te ontvangen. Deze dialoog moet plaatsvinden in een zo vroeg mogelijk stadium van het migratieproces, in voorkomend geval ook tijdens asielprocedures, bijvoorbeeld voor mensen uit landen met een lage erkenningsgraad. Het proces moet de migrant helpen bij het plannen van een veilige en waardige terugkeer en moet leiden tot vertrouwen en samenwerking tussen de migrant en de adviseur. Bij de dialoog moet rekening worden gehouden met de individuele behoeften en kwetsbaarheden van de migrant en moet naar zijn zorgen worden geluisterd. Wat minderjarigen betreft, moet het advies in een kindvriendelijke taal worden verstrekt en moet rekening worden gehouden met de specifieke situatie van de minderjarige, met inachtneming van de belangen van het kind. Advisering vergt nauwe samenwerking en uitwisseling van informatie tussen een breed scala van autoriteiten op nationaal, gemeentelijk en lokaal niveau, alsook andere belanghebbenden, waaronder asielautoriteiten. Het gebruik van online advisering is tijdens de huidige pandemie toegenomen en zal nuttig blijven voor het verstrekken van advies op afstand. Online advisering stelt aanbieders van re-integratiediensten in staat deel te nemen aan de adviesessies en kan vervolgesprekken vergemakkelijken.

terugkeer en het **gemeenschappelijk curriculum voor terugkeeradviseurs**. In voorkomend geval kunnen ook relevante belanghebbenden in de landen van herkomst hun inbreng leveren. Frontex zal de lidstaten ondersteunen door terugkeerdeskundigen met een opleiding in terugkeeradvisering in te zetten als onderdeel van het permanente korps.

Om de toegang tot en de uitwisseling van informatie over de beschikbare mogelijkheden te faciliteren en de doorverwijzing tussen terugkeeradviseurs en dienstverleners te vergemakkelijken, moet beter gebruik worden gemaakt van de bestaande informatie-instrumenten, met name de **inventaris van terugkeer- en re-integratiebijstand** en het **instrument voor re-integratiebijstand**. Er moet worden gewerkt aan deze instrumenten voor kennisbeheer om het gebruik van het instrument voor re-integratiebijstand bij terugkeeradvisering en doorverwijzing te stroomlijnen, om regelmatige updates te vergemakkelijken en om de informatie over de inventaris van terugkeer- en re-integratiebijstand te analyseren. Dit zal helpen bij het monitoren van programma's, het gebruik ervan maximaliseren en de kwaliteit ervan verbeteren.

### *Volgende stappen*

- **De lidstaten** moeten irreguliere migranten in een vroeg stadium actief en doeltreffend benaderen, daarbij terdege rekening houdend met kwetsbaarheden, en doeltreffende structuren voor advisering bij terugkeer ontwikkelen (zowel voor persoonlijke als voor online advisering) overeenkomstig het **EU-kader voor advisering bij terugkeer**.
- Uiterlijk medio 2022 moet het **Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie** het gemeenschappelijk curriculum voor terugkeeradviseurs afronden.
- Na de vaststelling van het gemeenschappelijk curriculum moet **Frontex** zijn opleiding over advisering bij terugkeer intensiveren, met name voor terugkeerdeskundigen van het permanente korps.
- De lidstaten moeten regelmatig en frequent de **inventaris van terugkeer- en re-integratiebijstand** actualiseren en het gebruik van het **instrument voor re-integratiebijstand** bij terugkeeradvisering en doorverwijzingen stroomlijnen; de Commissie zal regelmatig opleidingen organiseren over de wijze waarop dit moet gebeuren.
- De **Commissie** moet, met de steun van **Frontex**, informatie-instrumenten op EU-niveau, zoals de inventaris van terugkeer- en re-integratiebijstand en het instrument voor re-integratiebijstand, verder ontwikkelen, onder meer door de **interoperabiliteit ervan met nationale casemanagementsystemen voor terugkeer** te bevorderen, en te zorgen voor passende **beheersstructuren** voor die systemen.

### **3.5 Gewaarborgde hoogwaardige steun**

Bijstand bij vrijwillige terugkeer omvat een breed scala van activiteiten voorafgaand aan de terugkeer, waaronder advisering, medische en psychologische ondersteuning en financiële, juridische en logistieke bijstand voor reizen. Deze wordt vaak aangeboden in combinatie met bijstand na aankomst en re-integratiebijstand om de repatriant te helpen nieuwe kansen te

vinden of te creëren in het land van terugkeer, onder meer met de betrokkenheid van lokale gemeenschappen onmiddellijk na aankomst en op langere termijn.

### Centraal aanspreekpunt voor re-integratiediensten onder nationaal leiderschap

In Tunesië financiert het EU-trustfonds voor Afrika sociaal-economische re-integratie en helpt het een door Tunesië geleid re-integratiemechanisme op te zetten. Doel is de capaciteit van de Tunesische autoriteiten te versterken om re-integratie op centraal en lokaal niveau uit te voeren en de coördinatie tussen de EU-lidstaten te versterken, en daarbij de doorverwijzing naar het nationale re-integratiemechanisme aan te moedigen.

In Armenië ondersteunt het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie een doorverwijzingscentrum voor re-integratie, dat in samenwerking met de nationale autoriteiten is opgezet en advies verstrekt, zorgt voor doorverwijzing naar diensten en lokale en internationale projecten, en toezicht houdt op de uitvoering van het re-integratieplan.

Deze projecten tonen aan hoe landen van herkomst, met de nodige institutionele steun, een centraal aanspreekpunt voor alle fasen van de re-integratie kunnen opzetten door middel van een nationaal doorverwijzingsmechanisme voor aanbieders van re-integratiediensten.

Deze bijstand moet op maat gesneden zijn, bij aankomst worden verleend en rekening houden met individuele vaardigheden en specifieke behoeften, met name van kwetsbare groepen. Voor kinderen dienen de specifieke omstandigheden in het land van terugkeer per geval te worden onderzocht, rekening houdend met de individuele omstandigheden en de familiesituatie. Dit zou ervoor zorgen dat migranten bij aankomst de bijstand krijgen die zij nodig hebben en dat hun terugkeer duurzaam wordt. De behoeften van **niet-begeleide minderjarigen en migrerende kinderen** zijn belangrijke politieke prioriteiten voor het asiel- en migratiebeheersysteem van de EU. Het verlenen van hoogwaardige ondersteuning aan minderjarigen in het kader van vrijwillige terugkeer en re-integratie, waarbij het belang van het kind voorop staat, is van cruciaal belang om hen in staat te stellen een toekomst op te bouwen in het land van terugkeer.

Hoogwaardige steun verhoogt de kansen op duurzame re-integratie. Het ontbreekt echter aan **gemeenschappelijke kwaliteitsnormen** voor het ontwerpen van de inhoud en de vorm van bijstand voor vrijwillige terugkeer en re-integratie en voor het beoordelen van de capaciteit van aanbieders van re-integratiediensten, waarop de EU en haar

lidstaten zich baseren, om deze steun met succes in derde landen te kunnen aanbieden. Dit heeft geleid tot grote verschillen in de kwaliteit, inhoud en consistentie van de steun, afhankelijk van de lidstaat waaruit wordt teruggekeerd, het betrokken derde land en de aanbieder van re-integratiebijstand. Bovendien passen verschillende donoren, overheidsinstanties, aanbieders van re-integratiebijstand en lokale partners vaak verschillende criteria toe om het succes van regelingen te beoordelen, waardoor het moeilijk is informatie over re-integratiebijstand te vergelijken en de waarde ervan voor beleidsvorming wordt verminderd.

Het ontbreken van gemeenschappelijke normen, in combinatie met de versnippering van nationale programma's, kan **negatieve gevolgen hebben voor de mate waarin terugkeer wordt aanvaard**, door zowel irreguliere migranten als derde landen. Dit heeft met name gevolgen voor het gezamenlijke werk dat verscheidene lidstaten met steun van Frontex of in het kader van terugkeersponsoring verrichten.

Om deze tekortkomingen aan te pakken, is het van essentieel belang dat het werk van verleners van bijstand voor vrijwillige terugkeer en re-integratie aan hoge normen voldoet. De Commissie zal een **kwaliteitskader voor aanbieders re-integratiediensten** ontwikkelen, waarin gemeenschappelijke normen worden vastgesteld die met EU-financiering kunnen worden ondersteund. Deze normen zullen betrekking hebben op eisen op het gebied van organisatie en projectbeheer en op de voorwaarden voor materiële ondersteuning. In het kwaliteitskader zullen ook kernprestatie-indicatoren worden vastgesteld, onder meer inzake tijdigheid, de naleving van de normen en het dienstverleningsniveau, wat zal leiden tot het verzamelen van beter vergelijkbare gegevens over re-integratiebijstand. In het kader zal terdege rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare groepen, zoals niet-begeleide minderjarigen, gezinnen, personen met een handicap of slachtoffers van mensenhandel. In het kader zal ook worden gewezen op het belang van het bevorderen van de eigen inbreng van partnerlanden en van de ontwikkeling van lokale aanbieders van re-integratiediensten die, aangezien zij beter op de hoogte zijn van de lokale situatie, beter in staat zijn om in de lokale context te werken en kosteneffectiever te zijn. De betrokkenheid van actoren uit partnerlanden zou ook de ontwikkeling van het kwaliteitskader kunnen ondersteunen.

Het kwaliteitskader zal de **geloofwaardigheid van de regelingen voor vrijwillige terugkeer en re-integratie** van de EU en haar lidstaten vergroten, de **capaciteitsopbouw** bij aanbieders van re-integratiediensten **ondersteunen**, de **kwaliteit en inhoud van de individuele bijstand verhogen en harmoniseren** en de **monitoring en evaluatie van programma's vergemakkelijken**. Door de nationale benaderingen beter op elkaar af te stemmen en te voorzien in gezamenlijke procedures en regels inzake de modaliteiten en het soort bijstand, kan het kwaliteitskader ook de uitvoering van terugkeersponsoring ondersteunen en de aanvaarding door derde landen van gezamenlijke terugkeeractiviteiten van de lidstaten bevorderen.

### *Volgende stappen*

- Uiterlijk medio 2022 zal de **Commissie**, in samenwerking met de lidstaten, Frontex en het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie, een **kwaliteitskader voor aanbieders van re-integratiediensten** op basis van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen beschikbaar maken en het gebruik ervan bevorderen.
- **Frontex** zal het kwaliteitskader toepassen bij het beheer van de gezamenlijke re-integratiediensten die worden verleend aan repatrianten die door de nationale autoriteiten naar het agentschap zijn doorverwezen.

### **3.6 Bevordering van de duurzaamheid van re-integratiebijstand en de eigen inbreng van partnerlanden**

Samenwerking op het gebied van vrijwillige terugkeer en duurzame re-integratie zijn belangrijke aspecten van de alomvattende en wederzijds voordelige migratiepartnerschappen die de EU in het kader van het nieuwe pact met de landen van herkomst en doorreis zal versterken. **De landen van herkomst zijn het best geplaatst om economische en sociale vooruitzichten te creëren voor hun onderdanen**, met inbegrip van terugkerende migranten. Een aantal redenen kan echter een negatief effect hebben op hun eigen inbreng in het re-

integratieproces. Sommige van die redenen houden verband met tekortkomingen op het gebied van capaciteit, openbare diensten en politieke, wetgevende en operationele kaders. De doorverwijzing naar overheidsdiensten die betrokken zijn bij het re-integratieproces, zoals aanbieders van gezondheids-, opleidings- of onderwijsdiensten en arbeidsbureaus, kan onderontwikkeld zijn als gevolg van een gebrek aan coördinatie en van de ontoereikende kwaliteit van de aangeboden diensten. Ontoereikende synergieën tussen het werk van internationale actoren en de kaders en initiatieven van de landen van herkomst, met inbegrip van parallelle structuren, kunnen ook een negatief effect hebben.

### Duurzame re-integratie

Duurzaamheid is een veelzijdig concept dat de behoeften en kwetsbaarheden van het individu, de economische, sociale en psychosociale re-integratie in de gemeenschap, de kosteneffectiviteit voor de donoren en de bijdrage aan lokale ontwikkeling omvat. Naast het ondersteunen van individuele repatrianten heeft het concept van duurzame re-integratie het bredere doel om de capaciteit van gastgemeenschappen, de particuliere sector en lokale belanghebbenden op te bouwen. Het doel is de partnerlanden aan te moedigen zelf een inbreng te doen in het re-integratieproces en uiteindelijk hun eigen onderdanen te laten terugkeren en te re-integreren als onderdeel van de bredere doelstellingen voor de ontwikkelings- en migratiebeheer van het land.

De EU zal een **geleidelijke toename van de eigen inbreng van de landen van herkomst** in het re-integratieproces in nationale en lokale initiatieven in partnerlanden ondersteunen en bevorderen, door een aantal van deze kwesties aan te pakken, duurzaamheid en contextualisering te waarborgen en de doeltreffendheid te vergroten. In voorkomend geval moet het optreden van de EU ook gericht zijn op het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector, om hun sterke punten te mobiliseren. De EU moet steun verlenen aan de ontwikkeling van een “overheidsbrede aanpak” van re-integratie, met betere planning en meer synergieën met nationale en lokale ontwikkelingsstrategieën en een

grotere respons van overheidsdiensten op de specifieke behoeften van repatrianten, met inachtneming van de behoeften op het gebied van sociale cohesie. Frontex moet ook steun verlenen om bij te dragen aan de versterking van de capaciteit van partnerlanden op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie, overeenkomstig zijn mandaat. Dit omvat het inzetten van verbindingsfunctionarissen in derde landen om te helpen bij de organisatie van overname en re-integratie, het opbouwen van lokale capaciteit en het bevorderen van eigen inbreng.

Voor een maximaal effect van de re-integratiebijstand, als onderdeel van onze internationale partnerschappen, die een essentieel zijn voor het nieuwe pact, zal de EU **de regeringsorganen en de migratiebestuursstructuren in derde landen helpen versterken en voorkomen dat parallelle systemen worden opgezet** die door de donor of door de aanbieders van re-integratiediensten worden aangestuurd. Dergelijke steun moet de capaciteit van nationale en lokale autoriteiten en van de aanbieders van re-integratiediensten binnen de overheid versterken, bijvoorbeeld door opleiding te verstrekken en de ontwikkeling en uitvoering van beleids- en operationele kaders te ondersteunen, waardoor de duurzaamheid wordt verbeterd en de afhankelijkheid van externe aanbieders en donorfinanciering wordt verminderd. Landen van herkomst zullen worden aangemoedigd en ondersteund om meer

verantwoordelijkheden op zich te nemen bij de opvang en oriëntatie van repatrianten, bijvoorbeeld door éénloketdesks op te zetten die de toegang tot overheidsdiensten vergemakkelijken en de doorverwijzing naar re-integratie- en andere ontwikkelingsprojecten coördineren, met passende betrokkenheid van de particuliere sector. De betrokkenheid van lokale gemeenschappen moet worden vergroot, onder meer door op de gemeenschap gebaseerde re-integratieregelingen open te stellen voor lokale bewoners.

Dit zal ook zorgen voor meer **samenhang met ontwikkelingsprogramma's** in partnerlanden die door de EU of andere donoren worden gesteund. Op strategisch niveau zal de partnerschapsdialoog met partnerlanden bijdragen aan de strategische prioriteiten bij het ontwerpen en uitvoeren van re-integratieprogramma's, terwijl op operationeel niveau een betere coördinatie en een beter informatiebeheer dankzij de in de strategie beschreven instrumenten voor doorverwijzing en informatie-uitwisseling zullen bijdragen tot een optimaal gebruik van de middelen en tot een betere kwaliteit van de doorverwijzingen in alle programma's. Er moet terdege rekening worden gehouden met de lokale situatie en dynamiek om de doeltreffendheid van de re-integratiebijstand te waarborgen.

### ***Volgende stappen***

- De **Commissie** zal terugkeer en re-integratie zoveel mogelijk integreren en stroomlijnen in de activiteiten inzake ontwikkelingsprogrammering op nationaal en lokaal niveau in partnerlanden; de doorverwijzing naar ontwikkelingsprogramma's (zoals technische en beroepsopleidingen en maatregelen voor het scheppen van banen) moet worden opgevoerd. In dat verband zullen de diensten van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden en de EU-delegaties nauw samenwerken met de lidstaten en lokale aanbieders van re-integratiediensten.
- De **Commissie** zal, in nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger, de ontwikkeling en uitvoering van het rechtskader, het beleidskader en het operationele kader voor re-integratie in partnerlanden ondersteunen.
- Om de eigen inbreng van partnerlanden bij re-integratie te bevorderen, zal de **Commissie**, samen met alle belanghebbenden, in partnerschap met de autoriteiten en lokale gemeenschappen van die landen samenwerken aan de planning en uitvoering van re-integratieprogramma's.
- De **Commissie** zal, in voorkomend geval met de steun van **Frontex**, steun verlenen aan de versterking van de capaciteit van derde landen om diensten voor vrijwillige terugkeer en re-integratie te verlenen.

### **3.7 Financiering voor vrijwillige terugkeer en re-integratie**

Binnen het meerjarig financieel kader 2014-2020 is de **EU een belangrijke speler geweest** bij de ondersteuning van vrijwillige terugkeer en re-integratie, ter aanvulling en ondersteuning van de nationale inspanningen van de EU-lidstaten. Naar schatting 75 % van de kosten van de uitvoering van de programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer werd gedragen door EU-financiering en de rest door de nationale begrotingen.

In de **nieuwe financiële cyclus 2021-2027** zal de EU haar rol versterken, rekening houdend met de prioriteiten van deze strategie en de uitvoering ervan binnen de desbetreffende

fondsen ondersteunen, en tegelijkertijd zorgen voor coördinatie tijdens het hele proces. Met het **Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) voor de periode 2021-2027** zal de Commissie steun verlenen aan acties van de lidstaten ter bevordering van de toename van vrijwillige terugkeer uit de EU en zal zij financiering verstrekken voor regelingen voor begeleide vrijwillige terugkeer en de initiële re-integratie in het land van terugkeer. Bovendien zal zij zorgen voor financiële steun voor het onderhoud en de ontwikkeling van de informatie-instrumenten op EU-niveau, zoals het instrument voor re-integratiebijstand en de inventaris van terugkeer- en re-integratiebijstand, en voor capaciteitsopbouw in de lidstaten. Frontex zal op dit gebied aanvullende steun verlenen door middel van activiteiten vóór en na terugkeer. De activiteiten die worden gefinancierd in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie en de activiteiten van Frontex zullen voornamelijk gericht zijn op de eerste fasen van de re-integratiebijstand en op specifieke steun voor individuele repatrianten.

Het **instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) – Europa als wereldspeler** en het **instrument voor pretoetredingssteun (IPA) III** zullen bijdragen tot de uitvoering van deze strategie, onder meer door migranten en hun gezinnen in landen van doorreis of bestemming buiten de EU te helpen vrijwillig naar hun thuisland terug te keren en daar te re-integreren. Van de totale begroting van 79,5 miljard EUR zal indicatief 10 % van de financiële middelen van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa als wereldspeler worden gebruikt voor acties ter ondersteuning van het beheer van migratie en gedwongen ontheemding, alsook voor het aanpakken van de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding wanneer deze rechtstreeks gericht zijn op specifieke problemen in verband met migratie en gedwongen ontheemding. Deze fondsen, die complementair zijn met het Fonds voor asiel, migratie en integratie en gebaseerd zijn op een aanpak die is toegesneden op de specifieke nationale en regionale kenmerken, zullen ook bijdragen tot de re-integratie van migranten en hun gezinnen die terugkeren uit de EU, met name door de ontwikkeling van structuren en capaciteiten van partnerlanden en de uitvoering van steunprogramma's die zowel de repatrianten als de ontvangende gemeenschappen ten goede komen.

Daarnaast zullen NDICI – Europa als wereldspeler en IPA III de nationale autoriteiten en actoren van de landen van herkomst steunen om zelf meer in te brengen in de terugkeer- en re-integratieactiviteiten die op hun grondgebied plaatsvinden, onder meer door hun capaciteit te versterken om repatrianten door te verwijzen naar doeltreffende re-integratieregelingen en door hen te helpen een passend rechts- en beleidskader, en de relevante informatie-instrumenten en coördinatiestructuren te ontwikkelen.

Deze twee financieringsinstrumenten zullen ook relevante derde landen van doorreis of bestemming ondersteunen bij het versterken van hun capaciteit om bescherming en bijstand te bieden voor vrijwillige terugkeer vanaf hun grondgebied, rekening houdend met de behoeften van de migranten, met inbegrip van kwetsbaarheid, overwegingen in verband met de grondrechten en de noodzaak om internationale bescherming te bieden.

De Commissie zal rekening houden met de prioriteiten van deze strategie bij het programmeren van haar verschillende initiatieven inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie die verband houden met **individuele partnerlanden** en **regio's**. De specifieke partnerlanden

en regio's die kunnen profiteren van de verschillende vormen van steun waarin deze strategie voorziet, zullen worden geïdentificeerd als onderdeel van de programmering.

Daarnaast zal de Commissie **onderzoek** inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie financieren om de uitvoering van de strategie te ondersteunen en de empirische onderbouwing te versterken. De verwachtingen en percepties van terugkeer en re-integratie moeten verder worden onderzocht, samen met een grondige beoordeling van de doeltreffendheid en duurzaamheid van de re-integratie.

### ***Volgende stappen***

- De **Commissie** zal rekening houden met de doelstellingen van deze strategie in de **meerjarenprogramma's van de lidstaten** in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie, alsook in de programmering van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa als wereldspeler en het instrument voor pretoetredingssteun III.
- De **lidstaten** moeten ook doorgaan met het steunen van vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten die vanaf hun grondgebied terugkeren door middel van hun **nationale begrotingen**.
- De **Commissie** zal **onderzoek** op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie ondersteunen.

### **Volgende stappen**

Het bevorderen van vrijwillige terugkeer en re-integratie is een belangrijke strategische doelstelling, zoals uiteengezet in het nieuwe migratie- en asielpact.

De Commissie zal, in voorkomend geval samen met de hoge vertegenwoordiger, de lidstaten, Frontex, EU-delegaties, partnerlanden en het brede scala van belanghebbenden en organisaties die bij het migratiebeleid betrokken zijn, samenwerken om alle aspecten van deze strategie uit te voeren om ervoor te zorgen dat de EU- en nationale regelingen goed zijn ontworpen en gecoördineerd om doeltreffende en humane programma's voor vrijwillige terugkeer en duurzame re-integratie te bevorderen en te ondersteunen.

Nauwe samenwerking met de partnerlanden zal van essentieel belang zijn voor de uitvoering van verschillende aspecten van de strategie. In het nieuwe migratie- en asielpact werd gewezen op een nieuw paradigma in de betrekkingen van de EU met internationale partners op het gebied van migratie. Daartoe zal de Commissie, in nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger, met prioritaire landen in dialoog gaan over terugkeer en re-integratie, als onderdeel van brede, evenwichtige, op maat gesneden en wederzijds voordelige migratiepartnerschappen, en daarbij voortbouwen op het reeds bestaande vertrouwen en dat versterken.

Een verbeterd rechtskader zal een doeltreffende uitvoering van deze strategie verder vergemakkelijken. De Commissie zal met het Europees Parlement en de Raad samenwerken om vooruitgang te boeken bij de voortgang en afronding van de onderhandelingen over het nieuwe pact, met inbegrip van de herschikking van de terugkeerrichtlijn. Het uitgebreide mandaat van Frontex, de uitrol van het permanente korps en de uitbreiding van zijn capaciteit

om vrijwillige terugkeer en re-integratie te ondersteunen, moeten worden gemaximaliseerd om de doelstellingen van deze strategie te verwezenlijken.

Ten slotte zal de Commissie toezien op de uitvoering van de strategie, met name in het kader van het Europees migratienetwerk en in regelmatige besprekingen met het Europees Parlement en de lidstaten in de Raad.