

---

Vergaderjaar 1996–1997

---

**25 108**

**Migratie en Ontwikkeling**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMEN-  
WERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 november 1996

Hierbij heb ik de eer u de nota «Migratie en Ontwikkeling» aan te bieden. Om deze nota is door uw Kamer verzocht tijdens het debat over de begroting 1996 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
J. P. Pronk

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
<b>I Migratie en ontwikkeling</b>	<b>5</b>
a. Push- en pullfactoren	5
b. Gevolgen van migratie uit ontwikkelingslanden voor de ontwikkeling van deze landen	6
c. Gevolgen voor vrouwen	7
d. Migratie tussen ontwikkelingslanden	7
e. De verwevenheid van ontwikkelingsprocessen en migratie	8
f. Migratie van het platteland naar de stad	8
g. Politieke conflicten, migratie en economische ontwikkeling	9
h. Migratie in cijfers	9
i. Verwachte migratiebewegingen	13
<b>II Beleidsontwikkelingen in internationaal verband</b>	<b>14</b>
a. Europese Unie	14
b. International Conference on Population and Development (ICPD)	16
c. World Summit for Social Development	17
d. IOM	18
e. ILO	18
f. UNCHR	19
<b>III De bijdrage van ontwikkelingssamenwerking aan het opvangen van de nadelige gevolgen van migratie</b>	<b>20</b>
a. UNHCR	20
b. IOM	21
c. ILO	21
d. GOS-conferentie	21
e. Het Matra-programma	21
f. Noodhulp in landen die niet op de DAC-lijst staan	23
<b>IV Beschrijving van de situatie in een aantal landen van herkomst</b>	<b>23</b>
a. Marokko	24
b. Turkije	25
c. Suriname	25
d. Kaapverdië	26
e. Angola	27
f. De Hoorn van Afrika	28
<b>V Ontwikkelingssamenwerking en een geïntegreerd migratiebeleid</b>	<b>29</b>
a. Migratie als aandachtspunt in het buitenlands beleid	29
b. De bijdrage van Ontwikkelingssamenwerking aan een geïntegreerd migratiebeleid	30
c. Migratie en ontwikkelingssamenwerking in de EU	37
<b>VI Literatuurlijst</b>	<b>39</b>

## Inleiding

Deze notitie is opgesteld naar aanleiding van de toezegging van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Kamer tijdens het debat over de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken in november 1995. De notitie is beschrijvend van aard en vormt een bijdrage vanuit Ontwikkelingssamenwerking aan een geïntegreerd Nederlands migratiebeleid.

Migratie is zo oud als de weg naar Rome en vormt op zichzelf geen probleem. Het vertrek uit eigen land kan in menig opzicht positieve gevolgen hebben, niet alleen voor de migrant, maar ook voor de ontvangende samenleving en zelfs voor het land van herkomst. Migratie is echter wel een probleem als mensen om wat voor reden ook zich gedwongen voelen te migreren of als migranten problemen ondervinden bij hun integratie in een andere samenleving. Migratie kan ook een probleem vormen voor de ontvangende samenleving, vooral als het opnamevermogen gering is en tezeer een beroep wordt gedaan op schaarse middelen. Dit geldt niet alleen de arme ontwikkelingslanden, maar evenzeer de welvarende Westelijke landen. Migratie kan tenslotte nadelige consequenties hebben voor de samenleving van herkomst, in het bij zonder als daardoor haar ontwikkelingscapaciteit wordt aangetast. Over de samenhang tussen deze verschillende aspecten van de migratieproblematiek gaat deze notitie.

Waar in deze notitie in algemene zin over migranten wordt gesproken, wordt bedoeld op respectievelijk 1) arbeidsmigranten (of economische migranten) en hun gezin: de individuele migranten die, al dan niet met toestemming van de regering van het land van bestemming, op zoek zijn naar mogelijkheden beter in hun levensonderhoud te voorzien; 2) vluchtelingen in brede zin: zij die vluchten voor een politieke situatie, oorlog, droogte, honger of milieuramp.<sup>1</sup>

In de notitie zal de nadruk liggen op arbeidsmigratie. Hoewel het thema vluchteling en migratie wel ter sprake komt, wordt voor een meer gedetailleerde beschrijving van het beleid ten aanzien van vluchtelingen, toegespitst op Afrika, verwezen naar de notitie «Vluchtelingen in Afrika», die op 26 april 1996 aan de Kamer is aangeboden.

## Een nieuwe situatie

De afgelopen twee decennia hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan waardoor migratiepatronen zowel naar aard als omvang ingrijpend zijn gewijzigd en, vanuit een Nederlands perspectief, het verschijnsel migratie dichterbij huis is gekomen. De toegenomen migratie houdt ten dele verband met armoede, ten dele met politieke onrust en conflicten. Op de achtergrond spelen onevenwichtige ontwikkelingsprocessen, economische stagnatie en sociaal-economische ongelijkheid alsmede een snelle bevolkingstoename een belangrijke rol.

Een steeds groter aantal immigranten in ons land is afkomstig uit ontwikkelingslanden, waaronder velen die met een redelijk perspectief voor ogen er de voorkeur aan zouden geven terug te keren.

Naar aanleiding van deze ingrijpende ontwikkelingen wordt de relatie tussen migratie en ontwikkeling in deze notitie nader toegelicht.

Migratie is een mondiaal verschijnsel geworden, van grote omvang, dat bijna geen land onberoerd laat. Naar schatting 120 miljoen mensen

---

<sup>1</sup> In strikt juridische zin wordt met de term vluchteling bedoeld: eenieder die een vluchtelingenstatus heeft verkregen op grond van het Verdrag van Genève van 1951. Art. 1 A van het verdrag definieert een vluchteling als volgt: iemand die een gegronde vrees heeft voor vervolging vanwege zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of zijn politieke overtuiging. Waar de notitie spreekt over «onthemden» wordt bedoeld op binnenlandse vluchtelingen.

(waaronder 15 miljoen vluchtelingen<sup>2</sup>) woonden in 1995 buiten hun geboorteland, vergeleken met 75 miljoen in 1965. Meer dan 100 landen hebben te maken met forse aantallen immigranten of emigranten.<sup>3</sup> In de afgelopen tien jaar zijn vrijwel alle Westeuropese staten, waaronder Nederland, nettoimmigratielanden geworden. De meeste migratie vindt plaats binnen de regio, met name in Afrika, Azië en Midden-Amerika.

Niet alleen de omvang van de migratie is toegenomen, ook de samenstelling van de migrantenpopulatie is gewijzigd, zowel in Europa als in Nederland. In Europa is de afgelopen jaren het aandeel van de vluchtelingen op het totaal aantal immigranten sterk toegenomen in vergelijking met de andere categorieën. De verschillende groepen migranten zijn overigens niet meer strikt van elkaar te scheiden. De verwevenheid van politieke en economische oorzaken van migratie in landen van herkomst alsook het restrictieve toelatingsbeleid in veel bestemmingslanden dragen ertoe bij dat het onderscheid tussen arbeidsmigranten en vluchtelingen soms diffuus is geworden.

De omstandigheden zijn derhalve gewijzigd, het verschijnsel migratie is complexer geworden met vertakkingen binnen onze samenleving. Dit heeft gevolgen voor het Nederlandse migratiebeleid. *«De nieuwe tijd haalt buitenlands en binnenlands beleid dichter bij elkaar. Binnenlands beleid moet steeds meer rekening houden met internationale aspecten. Omgekeerd dient het buitenlandse beleid oog te hebben voor de bijdrage die het kan leveren aan de oplossing van nationale vraagstukken die onder invloed staan van internationale verwickelingen.»*<sup>4</sup> Deze passage uit de Herijkingsnota is bij uitstek van toepassing op het onderwerp migratie. Konden in het verleden de diverse aspecten van migratie min of meer afzonderlijk worden behandeld, thans vraagt de migratieproblematiek tegelijkertijd om antwoorden vanuit verschillende beleidsterreinen. Oorzaken van emigratie uit ontwikkelingslanden, migratie zelf en wat daarop volgt: de opvang, integratie en remigratie, liggen in het verlengde van elkaar en vereisen een geïntegreerde aanpak van de meest betrokken departementen. Deze notitie richt zich op ontwikkelingslanden: zowel de landen van herkomst van migranten als ontwikkelingslanden die immigranten opvangen.

Zij spitst zich toe op de bijdrage die het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid kan geven aan de aanpak van negatieve aspecten van migratie. Hierbij zij opgemerkt dat de rol van ontwikkelingssamenwerking op dit gebied beperkt is en gezien moet worden in samenhang met andere beleidsterreinen.

Het migratiebeleid in Nederland wordt voorzover het onderdeel is van het vreemdelingenbeleid interdepartementaal gecoördineerd in de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI) en voor zover het raakvlakken heeft met de minderhedenproblematiek gecoördineerd in de Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid (ICM). Deze commissies worden voorgezeten door respectievelijk het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Het ministerie van Justitie is eerstverantwoordelijke voor het terugkeerbeleid voor niet tot Nederland toegelaten personen, in het bijzonder afgewezen asielzoekers; het ministerie van SZW is voornamelijk verantwoordelijk voor het remigratiebeleid, d.w.z. de terugkeer van legaal in Nederland verblijvende migranten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken, per 1 januari 1997 verantwoordelijk voor het minderhedenbeleid, heeft de uitgangspunten geformuleerd voor een toekomstig remigratiebeleid van het Kabinet. Daarin worden ondermeer aanpassingen van de remigratieregelingen voorgesteld alsmede wordt een wetsvoorstel op de remigratie aangekondigd.

---

<sup>2</sup> Naast de ongeveer 15 miljoen vluchtelingen zijn er naar schatting 20 miljoen ontheemden. UNHCR gaf in 1995 hulp aan ongeveer 27 miljoen personen in vluchtsituaties.

<sup>3</sup> Zie «The state of the world's refugees. In search of solutions», UNHCR, Oxford University Press, 1995, verder aangeduid als UNHCR.

<sup>4</sup> Herijkingsnota, p. 14, zie de literatuurlijst.

In de volgende brieven aan de Tweede Kamer wordt in beleidsmatige zin verwezen naar de rol van Ontwikkelingssamenwerking bij de aanpak van de migratieproblematiek:

- de brief van de Staatssecretaris van Justitie, mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, van 23 februari 1996 over de geïntegreerde aanpak van het terugkeerbeleid (TK, 1995–1996, 19 637, nr. 174);
- de eerder genoemde notitie «Vluchtelingen in Afrika» van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, van 26 april 1996;
- de jaarlijkse rapportage vluchtelingenbeleid van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken, Financiën, VROM, VWS, OC en W, voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Justitie, van 10 juni 1996. Deze rapportage beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen over het afgelopen jaar op het terrein van het asiel- en vluchtelingenbeleid.
- de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 juni 1996 over de hoofdlijnen van het door het kabinet te voeren remigratiebeleid (TK, 1995–1996, 24 401, nr. 19).

De notitie bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk I : Migratie en Ontwikkeling
- Hoofdstuk II: Beleidsontwikkelingen in internationaal verband
- Hoofdstuk III: De bijdragen van Ontwikkelingssamenwerking aan het opvangen van de negatieve gevolgen van migratie
- Hoofdstuk IV: Beschrijving van de situatie in een aantal landen van herkomst
- Hoofdstuk V: Ontwikkelingssamenwerking en een geïntegreerd migratiebeleid

## **HOOFDSTUK I : MIGRATIE EN ONTWIKKELING**

### **a. Push- en pullfactoren**

Bij het beschrijven van de oorzaken van migratie spreekt men van zogenoemde «push»- en «pull»-factoren. Enerzijds de factoren waardoor migranten, al dan niet gedwongen, hun land verlaten voorzover deze voortvloeien uit de omstandigheden in dit land. Anderzijds de factoren waardoor een bepaalde regio of een bepaald land als plaats van bestemming wordt gekozen.

Tot de belangrijkste «push»-factoren behoren de ongunstige sociaal-economische en politieke situatie alsmede de bevolkingsdruk op de plaats van herkomst. Tot de «pull»-factoren behoort het politieke en economische spiegelbeeld in landen van bestemming. Beeldvorming, netwerken van bekenden, en regelgeving die op migratie betrekking heeft, spelen tevens als «pull»-factor een belangrijke rol bij het aantrekken van migranten. In vele gevallen is sprake van een combinatie van overwegingen, waarbij moeilijk te zeggen valt of «push»- dan wel «pull»-factoren zwaarder wegen.<sup>5</sup>

In het volgende wordt nader ingegaan op een vraag die bij alle aandacht die het verschijnsel migratie in de Westelijke landen landen in haar nieuwe verschijningsvormen krijgt, wel eens op de achtergrond raakt, namelijk wat betekent migratie voor de gebieden waaruit de migranten zijn vertrokken? Wat zijn de sociaal-economische consequenties van arbeidsmigratie voor de ontwikkelingslanden van herkomst en voor de gebieden in ontwikkelingsregio's waar migranten zijn

---

<sup>5</sup> Voor een meer uitgebreide beschrijving van deze factoren wordt verwezen naar de literatuurlijst.

neergestreeken? Voorts wordt ingegaan op de verwevenheid van ontwikkelingsprocessen en migratie.

### **b. Gevolgen van migratie uit ontwikkelingslanden voor de ontwikkeling van deze landen**

Globaal gesproken kan arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden positieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van het land van herkomst 1) door de overmaking van gelden,<sup>6</sup> 2) door de overdracht van kennis en ervaring bij terugkeer en 3) door een vermindering van de werkloosheid. Bij deze positief gewaardeerde factoren dient echter een aantal kanttekeningen te worden geplaatst.

ad 1)

Het overmaken van in het land van bestemming verdiend geld naar het land van herkomst, meestal naar achtergebleven familieleden, genereert koopkracht die de plaatselijke economie ten goede kan komen. Wel blijken in de praktijk de overgemaakte gelden vaak besteed te worden aan consumptiegoederen.

Slechts een betrekkelijk gering deel van de terugvloeiende middelen wordt productief besteed. De overmakingen nemen overigens af naarmate de migranten langer in het buitenland verblijven.

ad 2)

Het is niet duidelijk vast te stellen wat het netto resultaat is van de overdracht van kennis en ervaring. In beginsel kunnen kennis en praktijkervaring aan familie en vrienden worden overgedragen, maar als vakkundige begeleiding ontbreekt, is het moeilijk succesformules te kopiëren in het land van herkomst. Voorts kunnen zij die terugkeren in veel gevallen hun vaardigheden niet in de praktijk brengen omdat kapitaal of infrastructuur ontbreken en verworven technieken aan andere omstandigheden moeten worden aangepast. Daarnaast verrichten arbeidsmigranten vaak ongeschoold werk waarvan de toegevoegde waarde voor de samenleving van herkomst gering is.

ad 3)

In gebieden met grote werkloosheid en een grote bevolkingsdruk heeft arbeidsmigratie in de afgelopen decennia met name in een aantal Aziatische landen bijgedragen tot een afname van de werkloosheid.<sup>7</sup> Het positieve effect van een afname van de werkloosheid is echter minder eenduidig dan op het eerste gezicht voor de hand lijkt te liggen. In de Filipijnen bijvoorbeeld heeft de arbeidsmigratie een zodanige omvang aangenomen dat dit land wel het Ierland van Azië wordt genoemd.

De braindrain, het verloren gaan van geschoolden voor het land van herkomst, wordt doorgaans op de debetzijde van arbeidsmigratie gezet. Braindrain is een zorgelijke ontwikkeling daar investeringen gedaan door ontwikkelingslanden in (toekomstig) kader en specialisten door vertrek van deze mensen te niet gedaan worden. In een land als Zimbabwe heeft sinds 1980 negentig procent van de daar afgestudeerde artsen het land verlaten zodat een ernstig tekort aan dokters is ontstaan.

Daar staat tegenover dat in Somalië en India het aanbod van afgestudeerden veel groter is dan de vraag, zodat deze categorie op korte termijn geen op zijn opleiding afgestemde bijdrage aan economie en samenleving kan leveren.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Het totaal van de overmakingen bedroeg in 1994 naar schatting 70 miljard dollar. Zie UNRISD, «States of Disarray, the social effects of globalisation, contribution to the Social Summit», Genève, 1995.

<sup>7</sup> Appleyard, p. 261, zie literatuurlijst.

<sup>8</sup> Stalker, p. 119, zie literatuurlijst.

### **c. Gevolgen voor vrouwen**

De situatie van vrouwen tengevolge van migratie hangt af van de mate van afhankelijkheid waarin ze verkeren. Zij die meekomen als gezinsleden van arbeidsmigranten lopen het risico als tweederangsburgers behandeld te worden, die bij overlijden van de man of bij scheiding kunnen worden teruggestuurd. In vestigingslanden waar vrouwen het recht hebben te werken is dit meestal niet het geval. Zij die naar het buitenland gaan als hulp in de huishouding hebben het extra moeilijk, omdat zij in zekere zin «onzichtbaar» zijn voor de buitenwereld. Het lot van veel Filipijnse in de Golfstaten die voor zeer weinig geld worden uitgebuit en het risico lopen verkracht te worden, is bekend.<sup>9</sup>

In het geval van de gedwongen migratie van vluchtelingen, voor een groot deel vrouwen en kinderen, verliezen vrouwen (en mannen) vaak iedere zeggenschap over hun eigen bestaan. Daar komt bij dat zij tijdens de vlucht of in de kampen waarin zij terecht komen in een vergeleken met mannen extra kwetsbare positie verkeren omdat zij het gevaar lopen seksueel misbruikt te worden. Recente gebeurtenissen in Rwanda en voormalig Joegoslavië hebben dit nog eens aangetoond.

Migratie heeft niet louter nadelige gevolgen voor vrouwen. De min of meer gedwongen zelfstandigheid van hen die achterblijven of buiten het gezinsverband emigreren, versterkt de «handelingsbekwaamheid» van vrouwen, vooral in landen waar zij traditioneel een ondergeschikte en afhankelijke positie hebben.

### **d. Migratie tussen ontwikkelingslanden**

Bij de beoordeling van de gevolgen van arbeidsmigratie voor het land van herkomst moet het beeld in twee opzichten worden bijgesteld als migratie tussen ontwikkelingslanden, vaak binnen de eigen regio, plaatsvindt. Het niveau van de overmakingen naar het land van herkomst zal vaak lager zijn en er zal in het algemeen minder ervaring en kennis, bijvoorbeeld op technologisch gebied, worden verworven die bij terugkeer nuttig kunnen worden gebruikt indien men aansluiting zoekt bij de internationale markt.

Migratie van het ene naar het andere ontwikkelingsland kan een verrijkende invloed hebben op de sociaal-economische ontwikkeling van het land van vestiging. Zo heeft een Aziatische middenstand een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van veel Afrikaanse landen. Vele anderen hebben in ontwikkelingslanden via laagbetaalde, ongeschoolde arbeid een nieuw bestaan weten op te bouwen en zijn geïntegreerd in een nieuwe gemeenschap.

Is er sprake van, in ontwikkelingslanden helaas niet ongebruikelijke, massale migratie als gevolg van politiek en militair geweld of natuur-rampen, dan kan dit zeer nadelige sociaal-economische gevolgen hebben, zowel voor het land van herkomst als voor dat van vestiging. In gebieden waar zich vluchtelingenkampen bevinden worden de lokale structuren vaak verstoord. Ook kan grote schade worden aangericht aan het milieu in de vorm van ontbossing, uitputting van de grond en het ontstaan van watertekorten. Ontwikkelingslanden beschikken vaak niet over de middelen noch over de beleidsinstrumenten om de nadelige gevolgen van migratie voor de gemeenschap, de infrastructuur en het milieu op te vangen. Daarbij komt dat de massale migratie van mensen met een andere etnische of religieuze afkomst tot spanningen in de regio van vestiging kan leiden.

---

<sup>9</sup> Het NAR-advies «Migratie en Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking» van juli 1991 gaat in op de gevolgen van migratie en verstedelijking voor vrouwen in ontwikkelingslanden. Het advies spreekt in dit verband van «feminisering van armoede».

## **e. De verwevenheid van ontwikkelingsprocessen en migratie**

Migratie en ontwikkeling zijn vooral in ontwikkelingslanden nauw met elkaar verweven. Armoede en economische onevenwichtigheden kunnen migratie in de hand werken, maar omgekeerd kan migratie, mits ingebed in een gunstige sociaal-economische context, een bijdrage leveren aan evenwichtige economische groei.

In de eerste fasen van economische ontwikkeling zal een economie haar menselijk kapitaal vaak niet effectief weten aan te wenden.<sup>10</sup> De werkloosheid die hieruit resulteert, vooral in gebieden met een snelle bevolkingsgroei<sup>11</sup> kan voor de regering aanleiding zijn emigratie aan te moedigen. Dit was met name in een eerder stadium het geval in Singapore, Hong Kong, Taiwan en Zuid-Korea.

In sommige landen wordt interne migratie naar minder bevolkte gebieden desnoods met dwang gestimuleerd. In Indonesië leidde in het verleden de combinatie van werkloosheid en overbevolking op Java tot een beleid van massale hervestiging op Sumatra, Kalimantan en Sulawesi.

Schoksgewijze of onevenwichtige ontwikkeling kan tot min of meer geforceerde interne of externe migratie leiden. De afgelopen decennia hebben door de aanleg van dammen tenminste 10 miljoen mensen hun oorspronkelijke leefgebieden moeten verlaten.<sup>12</sup> Mede onder druk van de publieke opinie en door de toenemende emancipatie van deze politiek gemarginaliseerde groepen wordt thans door internationale organisaties als de Wereldbank meer aandacht besteed aan de gevolgen van bovengenoemde projecten voor de direct betrokkenen.

Anderzijds kan evenwichtige ontwikkeling, die werkgelegenheid schept, de drang naar migratie doen afnemen. Zuid-Korea is daarvan een voorbeeld. In de jaren zeventig was dit land één van de grootste bronnen van contractarbeid, o.a. naar het Midden-Oosten. Inmiddels is Zuid-Korea van arbeidsexporteur tot -importeur geworden. Dit is grotendeels het gevolg van een verbetering van de werkgelegenheid en een toename van de lonen. Afname van de loonverschillen tussen landen kan migratie verminderen, ook als de verschillen niet volledig verdwijnen.

In 1980 was de loonverhouding tussen de landen in het noorden en zuiden van Europa 7 op 1. De huidige verhouding van 4 op 1 is voldoende geweest om de migratie tussen de regio's aanzienlijk te verminderen.<sup>13</sup>

Zoals uit het bovenstaande blijkt kan moeilijk in algemene termen worden gesproken over de economische gevolgen van arbeidsmigratie voor het ontwikkelingsland van herkomst. Wel kan men stellen dat de gevolgen globaal gesproken positief zijn en dat arbeidsmigratie op de lange termijn meer baten dan kosten oplevert.<sup>14</sup> Migratie levert echter geen structurele bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van het land van herkomst, indien ter plekke niet reeds aan een aantal economische randvoorwaarden voldaan is.

## **f. Migratie van het platteland naar de stad**

Eén trend met betrekking tot migratie binnen ontwikkelingslanden verdient speciale aandacht, wegens het structurele karakter en de ingrijpende gevolgen voor de samenleving: de migratie van het platteland naar de stad. In het proces van economische ontwikkeling wordt een land in feite getransformeerd van een rurale, agrarische samenleving met daarbij behorende instituties, stabiele sociale structuren en begrensde markten, in een verstedelijkte, meer naar buiten gerichte industriële samenleving.

<sup>10</sup> Een voorbeeld is de verhoging van het onderwijsniveau terwijl gekwalificeerd werk (nog) niet voorhanden is.

<sup>11</sup> Op de bevolkingsconferentie in Caïro is de aard van de onderlinge samenhang tussen bevolkingsgroei, ontwikkeling, milieu en migratie in een aantal documenten vastgelegd. Het is bekend dat naarmate het onderwijsniveau van vrouwen verbetert het aantal kinderen dat zij krijgen afneemt. Hetzelfde geldt voor toegang tot werk en de mogelijkheden voor economische zelfstandigheid.

<sup>12</sup> Cultural Survival Quarterly, Winter 1995, vol. 18, No. 4 p. 3.

<sup>13</sup> Stalker, p. 156 en p. 262 e.v.

<sup>14</sup> Appleyard, p. 262.



De trek van het platteland naar de stad vindt plaats tegen de achtergrond van een toenemende bevolkingsdruk op het platteland. Daarnaast spelen factoren een rol zoals de mechanisatie van de landbouw, waardoor de werkloosheid in rurale gebieden toeneemt, en de gebrekkige publieke voorzieningen, met name het onderwijs, waardoor studenten vaak geen andere keuze hebben dan te verhuizen naar de stad. Ook de afname van bebouwbaar land ten gevolge van erosie en overbebouwing werkt migratie naar de stad in de hand.

In de loop van het transformatieproces, dat door de trek naar de stad wordt versneld, verliezen veel mensen hun traditionele leefstijl en raken ontworteld. Bovendien blijkt het leven in de stad vaak minder uitzichtsvol dan op het platteland toescheen. Dit is onder meer het gevolg van het feit dat in de nieuwe ongestructureerde stedelijke conglomeraties overheid en ondernemingen het menselijk kapitaal nog niet effectief weten te benutten. Dit alles leidt ertoe dat mensen eerder geneigd zijn een volgende sprong te wagen: emigratie naar het buitenland in de hoop op een hoger inkomen en betere leefomstandigheden.

### **g. Politieke conflicten, migratie en economische ontwikkeling**

Politieke conflicten die tot massamigratie leiden, kunnen tevens een economische ondergrond hebben en ook hier kan derhalve een relatie worden gelegd tussen ontwikkeling en migratie. Langdurige politieke instabiliteit al dan niet in een context van gewapende conflicten die een deel van het land treffen, hebben ook gevolgen voor de overige delen van het land, waardoor de bewoners uit de niet direct getroffen gebieden eerder geneigd zullen zijn elders hun heil te zoeken.

Hoewel massale bewegingen van vluchtelingen zich niet alleen voltrekken in landen met een lage levensstandaard, is de kans op massamigratie uit ontwikkelingslanden groter dan elders. 15 van de 30 landen die het laagst scoorden op de Human Development Index hebben de afgelopen 5 jaar te maken gehad met aanzienlijke gedwongen bevolkingsbewegingen. Tot deze landen behoorden Afghanistan, Angola, Bhutan, Burundi, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Somalië en Togo.<sup>15</sup> In Rwanda bijvoorbeeld kan de politieke strijd niet los worden gezien van de strijd om de schaarse hulpbronnen.

### **h. Migratie in cijfers**

Van de migratiebewegingen in de wereld valt in kwantitatieve zin weinig met zekerheid te zeggen. Naar schatting zijn er 120 miljoen migranten op de wereld, van wie ongeveer een vijfde als vluchteling kan worden bestempeld. Ook over de samenstelling en richting van de groepen is moeilijk concreet cijfermateriaal te geven. Elke nieuwe brandhaard, (on)opgelost conflict, natuurramp of bron van repressie kan nieuwe migratie veroorzaken of tot staan laten komen. Voorts is vaak nauwelijks vast te stellen of een migrant vlucht, om economische redenen huis en haard verlaat, met zijn gezin herenigd wil worden of om een combinatie van deze redenen vertrekt. De hier genoemde cijfers moeten dan ook slechts worden opgevat als een indicatie van bepaalde trends<sup>16</sup>.

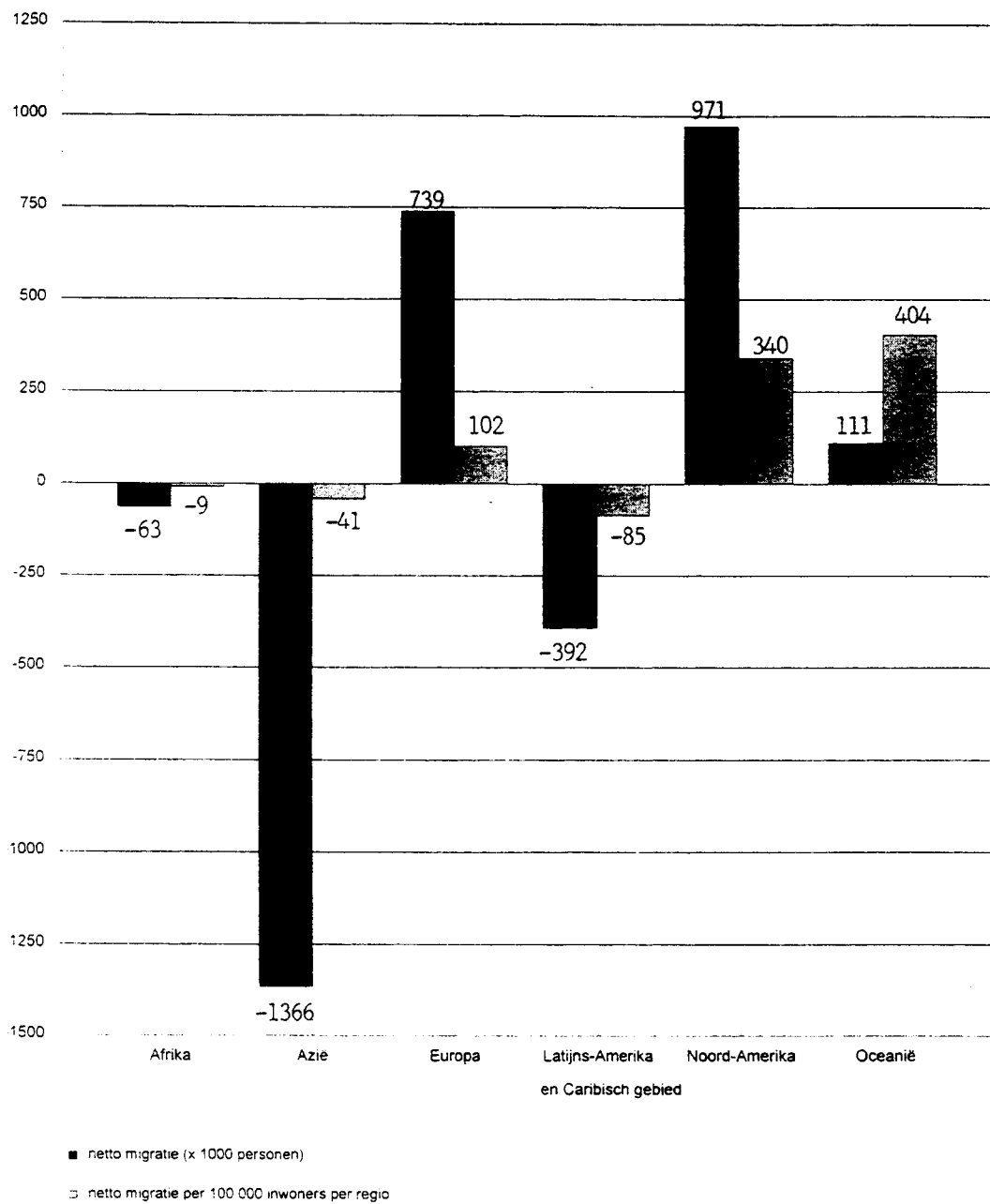
De hiernavolgende figuur geeft een beeld van de migratiebewegingen tussen de belangrijkste regio's in de wereld. Noord-Amerika, Europa en Oceanië zijn netto immigratiegebieden terwijl uit Afrika, Latijns-Amerika en Azië meer mensen vertrekken dan er binnenkomen. Deze laatstgenoemde regio's waar sprake is van netto emigratie zullen hier besproken worden. De specifieke situatie in Nederland komt aan het eind van het hoofdstuk aan bod.

---

<sup>15</sup> UNHCR, p. 147.

<sup>16</sup> De cijfers zijn i.h.b. gebaseerd op: «International Migration», quarterly Review, vol XXXIII 3/4 1995, IOM en «International Migration, Regional Processes and Responses», UN Economic Studies 7, 1994.

Jaarlijkse netto migratie per regio, 1990-1995



United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, 1995

## **Latijns-Amerika**

Statistieken over de regio zijn, voor zover aanwezig, niet altijd even betrouwbaar of onderling niet goed vergelijkbaar.

Niettemin kan gesteld worden dat de regio tot het einde van de jaren zestig een netto immigratiegebied was waar voornamelijk immigranten uit Europa hun geluk kwamen beproeven. De jaren zeventig brachten een omslag naar netto emigratiegebied. Niet alleen nam de immigratie af, ook het aantal aanwezige immigranten verminderde. Emigratie daarentegen nam sterk toe, voornamelijk naar de Verenigde Staten en Canada. Mexico, Cuba en Jamaica zijn de belangrijkste landen van herkomst. Van 1970 tot 1980 is het aantal migranten uit Latijns-Amerika dat verblijft in Noord-Amerika en West-Europa meer dan verdubbeld, van nauwelijks twee miljoen naar ruim 4,5 miljoen.

Rekening houdend met het feit dat veel Latijnsamerikaanse emigranten in de illegaliteit zijn verdwenen (naar schatting al meer dan 2 miljoen illegalen, voornamelijk Mexicanen, in de VS), is de conservatieve schatting dat er thans wereldwijd meer dan tien miljoen Latijns-amerikaanse migranten buiten het eigen werelddeel wonen.

Intra-regionale migratie is meestal het gevolg van (korte termijn) economische oorzaken, kan snel van omvang en richting veranderen en is derhalve nauwelijks te kwantificeren. Voorzichtige schattingen spreken van minstens vier miljoen intraregionale migranten anno 1990.

## **Afrika**

Afrika is een regio van intensieve migratie en van grote vluchtelingenbewegingen als gevolg van demografische, economische, politieke en ecologische factoren. Sub-Sahara Afrika is niet alleen de regio waar de bevolking het snelst groeit, maar is tevens het armste gebied in de wereld en de enige regio met een negatieve economische groei per capita. Tevens wordt Afrika meer dan andere werelddelen gekenmerkt door politieke instabiliteit en etnische conflicten. In Afrika is het onderscheid tussen interne en intra-regionale migratie niet altijd duidelijk aan te geven. Door de in de koloniale tijd willekeurig getrokken grenzen is de bevolking van één etnische groep vaak over verschillende landen verdeeld waardoor veelvuldig grensbewegingen plaats vinden.

Intercontinentale migratie was voorheen hoofdzakelijk gericht op het gebied van de vroegere koloniale mogendheden. Als gevolg van de verminderde toelatingsmogelijkheden in Europa is deze migratie echter afgenomen en de migratie naar de landen binnen de regio toegenomen. Op dit moment zijn de belangrijkste immigratielanden Senegal en Ivoorkust in het westen, Zuid-Afrika en Zambia in het zuiden en Kenya en Tanzania in het oosten.

## **Azië**

Al decennia lang is Azië de belangrijkste bron van migranten in de wereld. Aziaten verlaten met name om economische redenen hun moederland. Deze arbeidsmigrant zijn voornamelijk afkomstig uit de Filipijnen, Zuid-Korea, China en India. Migratie is echter geenszins beperkt gebleven tot de armste Aziatische landen. In percentage van de bevolking uitgedrukt emigreerden bijvoorbeeld evenveel mensen uit Hong Kong en Singapore als uit de Filipijnen.

Noord-Amerika en het Midden-Oosten zijn de voornaamste bestemmingsgebieden buiten het continent. Tevens is een omvangrijke intra-regionale migratie op gang gekomen naar de zich snel ontwikkelende landen in Oost- en Zuidoost-Azië. De migranten die naar de ontwikkelde landen trekken, zijn veelal goed opgeleid, zodat hun vertrek

een substantieel verlies betekent voor de landen van herkomst. Het soort arbeid dat migranten in het Midden-Oosten verrichten, is veranderd sinds de daling van de olieprijs in het begin van de jaren '80. De vraag verschoof van constructiearbeid naar dienstverlenende beroepen. Hierdoor nam de migratie van vrouwen die als hulp in de huishouding werken toe uit Indonesië, Sri Lanka en de Filipijnen.

Het continent telt daarnaast veel vluchtelingen. Het merendeel van de zeven miljoen vluchtelingen in Azië komt uit Afghanistan, Vietnam, Laos en Cambodja.

## Nederland

De situatie in Nederland is de afgelopen decennia danig veranderd. Het jaarlijkse migratiesaldo, het verschil tussen immigratie en emigratie, groeide van 1986 tot 1993 van ruim 29 000 tot bijna 65 000 (exclusief administratieve correcties). In 1994 daalde het overschot tot ongeveer 37 000. De afname zette zich in 1995 voort tot 31 000 personen. In 1996 lijkt het overschot weer toe te zullen nemen tot 42 000 personen<sup>17</sup>. In de periode 1986–1994 was de niet-Nederlandse emigratie stabiel, rond de 22 000 personen. De immigratie nam echter toe van bijna 53 000 in 1986 tot 87 500 in 1993. In 1994 daalde de immigratie tot ongeveer 68 000, voornamelijk als gevolg van een afname in het aantal verzoeken om gezinsvorming en gezinshereniging. De afname heeft zich in 1995, zij het in afgezwakte vorm, voortgezet.

Van de 780 000 vreemdelingen in Nederland in 1993 waren ongeveer 188 000<sup>18</sup> afkomstig uit andere EU-staten. Het volgende overzicht geeft aan hoeveel mensen uit niet-OESO-landen legaal in Nederland verblijven maar geen Nederlands paspoort hebben.

Het «lage» getal voor Suriname kan worden verklaard met het feit dat de meeste Surinaamse migranten in Nederland beschikken over de Nederlandse nationaliteit. Hetzelfde geldt in mindere mate voor Turken en Marokkanen.

**De top-30 van legaal verblijvende groepen vreemdelingen in Nederland** (1 januari 1995, exclusief burgers van OESO-landen)

1. Turkije	183 918	16. Pakistan	4 371
2. Marokko	161 127	17. Ex-Sovjet-Unie	4 367
3. Ex-Joegoslavië	30 317	18. Sri Lanka	3 526
4. Suriname	20 982	19. India	3 177
5. Somalië	16 423	20. Afghanistan	2 977
6. Iran	9 908	21. Zaire	2 722
7. geen/onbekend	9 472	22. Kaapverdië	2 564
8. Indonesië	9 356	23. Filipijnen	2 449
9. China	8 516	24. Brazilië	2 337
10. Irak	7 544	25. Tunesië	2 281
11. Ghana	6 304	26. Syrië	2 210
12. Polen	6 159	27. Thailand	2 054
13. Egypte	4 852	28. Colombia	1 936
14. Vietnam	4 820	29. Nigeria	1 884
15. Ethiopië	4 713	30. Israël	1 774

Bron: CBS

<sup>17</sup> CBS. Indien administratieve correcties toegepast worden dan zou het migratiesaldo slechts 17 000 personen bedragen. De correctie vindt plaats op basis van het niet meer voorkomen van de naam van betrokkene in het gemeentelijke bevolkingsregister. De veronderstelling hierbij is dat betrokkene Nederland verlaten heeft.

<sup>18</sup> Trends in international migration p. 206

Om een idee te geven van de omvang van migratie in relatie tot de totale bevolking van het land van herkomst geeft onderstaande tabel aan hoeveel mensen er in Nederland wonen per 1000 inwoners van het land van herkomst. Ter illustratie:

Nederland kent 52 houders van een Surinaams paspoort op elke 1000 Surinamers in Suriname zelf.

**Legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen als promillage van de bevolking van het land van herkomst** (1 januari 1995, exclusief burgers van OESO-landen)

1. Suriname	52,46	16. Dominic.Rep.	0,21
2. Kaapverdië	6,41	17. Sri Lanka	0,20
3. Marokko	6,03	18. Afghanistan	0,18
4. Turkije	3,09	19. Iran	0,16
5. Somalië	2,28	20. Syrië	0,16
6. Ex-Joegoslavië	1,26	21. Polen	0,16
7. Guyana	0,72	22. Angola	0,12
8. Irak	0,41	23. Hongarije	0,12
9. Ghana	0,39	24. Gambia	0,12
10. Israël	0,38	25. Chili	0,10
11. Libanon	0,37	26. Jordanië	0,10
12. Singapore	0,34	27. Ethiopië	0,09
13. Liberia	0,31	28. Egypte	0,09
14. Tunesië	0,27	29. Togo	0,08
15. Malta	0,25	30. Roemenië	0,08

Samengesteld uit cijfers van o.m. het CBS en de World Almanac

### **i. Verwachte migratiebewegingen**

Het ziet er niet naar uit dat de internationale migratie in de nabije toekomst zal afnemen, mede onder druk van een groeiende wereldbevolking. «Als gevolg van het grote aandeel jongeren in de leeftijdsopbouw, zal het absolute aantal mensen in veel landen de komende decennia wezenlijk toenemen. Bevolkingsbewegingen binnen en tussen landen (...) zullen voortgaan en toenemen».<sup>19</sup> Arbeidsmigratie zal naar verwachting de belangrijkste component blijven vormen. Een invasie van arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden staat de ontwikkelde landen echter niet te wachten.<sup>20</sup> Bij het huidige werkloosheidspeil in veel Westelijke landen zijn regeringen niet in staat veel arbeidsmigranten toe te laten. Arbeidsmigranten zijn op zoek naar werk. Werkzoekenden zullen zich in hoofdzaak verplaatsen naar de gebieden waar behoefte bestaat aan arbeid. De arbeidsmigratie binnen Zuid-Oost-Azië en naar de Golfstaten illustreert een tendens die zich, afhankelijk van de werkgelegenheids-situatie, ook elders kan aftekenen.

Regio's die nu migranten aantrekken, zullen dat naar verwachting blijven doen, zij het dat een deel van de migratie naar de Westelijke landen zal worden verlegd naar de olieproducerende landen in het Midden-Oosten en naar de zich snel ontwikkelende landen in Azië. Ook Zuid-Afrika trekt een toenemend aantal migranten en asielzoekers aan.

Tengevolge van gewapende conflicten en economische stagnatie blijven de voormalige Centraal-Aziatische en Trans-Kaukasische Sovjetrepublieken een potentieel emigratiegebied van belang.

De migratie uit het Europese deel van het voormalige Oostblok is echter kleiner dan na de val van de Muur werd voorzien.

Indien de economische restructurering doorzet, valt uit deze landen in de toekomst geen substantiële toename van de migratie naar West-Europa te verwachten. De, in hoofdzaak door etnische conflicten veroorzaakte, migratie binnen Rusland geeft vooral uit een oogpunt van mensenrechten reden tot zorg. Het is te hopen dat na het akkoord van Dayton migratie op grote schaal uit voormalig Joegoslavië tot stilstand komt en een omgekeerde beweging in gang wordt gezet. Landen van waaruit in de toekomst toenemende migratie te verwachten is, zijn China, Algerije, Egypte, Haïti en Sri Lanka<sup>21</sup> en de landen van het Indiase subcontinent.

<sup>19</sup> Report on the Internationale Conference on Population and Development, September 1994.

<sup>20</sup>S. Sassen, «Immigrants in a world economy», Poverty and Development, Den Haag, juli 1994.

<sup>21</sup> UNHCR, p. 191.

Afgaande op de trend in de ons omringende landen is het waarschijnlijk dat de migratie naar Nederland op korte termijn blijft afnemen. Het restrictievere toelatingsbeleid en de verminderde belangstelling voor

emigratie naar West-Europa vanuit de Midden- en Oost-Europese landen zijn belangrijke beperkende factoren. De grootste toeloop wordt in de komende jaren uit Afrika en het Midden-Oosten verwacht.

Niettemin is het mogelijk dat in een kleiner wordende wereld met steeds betere transport-, communicatie- en informatiemiddelen het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zal toenemen mede ten gevolge van de professionalisering en uitbreiding van mensensmokkelnetwerken.

## **HOOFDSTUK II : BELEIDSONTWIKKELINGEN IN INTERNATIONAAL VERBAND**

Dit hoofdstuk gaat in op beleidsontwikkelingen in internationaal verband op het terrein van migratie en ontwikkeling en spitst zich toe op arbeidsmigranten. De internationale aanpak van situaties in landen van herkomst die migratie veroorzaken krijgt daarbij de aandacht.

### **a. Europese Unie**

Het beleid van de afzonderlijke lidstaten van de EU, alsook de samenwerking binnen de EU inzake migratie, is de afgelopen jaren in de praktijk hoofdzakelijk gericht geweest op beheersing van de komst van migranten. Het accent van de Europese samenwerking lag hierbij op de harmonisering van het asiel- en visumbeleid, op het tegengaan van het indienen van asiolverzoeken in verschillende EU-staten («asylum shopping»), op het tegengaan van illegale migratie en het faciliteren van terugkeer onder meer door het aangaan van terug- en overname-overeenkomsten met derde landen. Het besef is evenwel gegroeid dat, als de migratiedruk aanhoudt, een beleid dat zich enkel en alleen richt op het beheersen van migratie geen oplossing biedt voor migratiedruk op de lange termijn.

In 1991 heeft de Raad een werkprogramma aangenomen dat zich, naast het streven naar harmonisatie van het asiel- en immigratiebeleid van de lidstaten, richt op een veelomvattende, geïntegreerde benadering, bestaande uit onder meer:

- de aanpak van de onderliggende oorzaken (root causes) van migratie;
- de beheersing van migratie;
- de versterking van het integratiebeleid voor legale migranten.

Over de rol van Ontwikkelingssamenwerking bij de aanpak van de oorzaken van migratiedruk merkt de verklaring van de OS-Raad van november 1992 o.a. het volgende op: «The Council is conscious of the role which effective use of aid can make in reducing longer term migratory pressures through the encouragement of sustainable social and economic development».

In de conclusies van de Europese top te Edinburg van 12 december 1992 is het belang van duurzame ontwikkeling eveneens benadrukt in de «Declaration on principles governing external aspects of migration policy». Ontwikkelingssamenwerking vormt hierin een onderdeel van een brede aanpak van de externe aspecten van het immigratiebeleid, gericht op

- de handhaving van de vrede en beëindiging van gewapende conflicten;
- de volledige eerbiediging van de mensenrechten;
- de totstandbrenging van democratische samenlevingen en adequate sociale omstandigheden;
- een liberaal handelsbeleid dat de economische omstandigheden in de emigratielanden zal helpen verbeteren;

- een doelmatig gebruik van passende hoeveelheid ontwikkelingshulp om een duurzame sociale en economische ontwikkeling te bevorderen, vooral met het oog op het scheppen van werkgelegenheid en het verlichten van armoede in de landen van herkomst;
- de coördinatie van buitenlands beleid, economische samenwerking en immigratie- en asielbeleid door de Gemeenschap en haar lidstaten.

In de mededeling over immigratie- en asielbeleid<sup>22</sup> van de Europese Commissie van 23 februari 1994 gericht aan de JBZ-Ministerraad en het Europese parlement wijst de Commissie eveneens op het belang van een veelomvattende aanpak. De Commissie gaat er van uit dat, naast demografische, milieu- en politieke factoren, economische ongelijkheden de hoofdoorzaak zijn van migratie naar Europa. Een effectieve aanpak van de migratiedruk vergt coördinatie van buitenlands beleid, handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking, immigratie- en asielbeleid. Aangezien macro-economische maatregelen pas op langere termijn effect zullen sorteren, pleit de Commissie tevens voor gelijktijdige actie op micro-niveau. De Commissie veronderstelt dat internationale migratie vooral het gevolg is van migratie van platteland naar stedelijke gebieden. Met specifieke projecten, gericht op arbeidsintensieve activiteiten op het platteland en op verbetering van huisvesting en arbeidsomstandigheden in de stedelijke gebieden, zou dit patroon misschien kunnen worden doorbroken of de migratiedruk in elk geval worden getemperd. Voor gerichte hulp komen in het bij zonder landen in aanmerking die, aldus de Commissie, kampen met ernstige «brain-drain» of worden geconfronteerd met grootschalige migratiebewegingen uit andere landen.

De OS-Raad van november 1994 heeft, op Italiaans initiatief, de Commissie verzocht om een informele discussienota op te stellen waarin de mogelijkheid zou worden onderzocht ontwikkelingssamenwerking te gebruiken als instrument om de migratiedruk (naar Europa) tegen te gaan. De lidstaten blijken verdeeld te zijn over de uitgangspunten van een discussie over dit thema in OS-Raadskader. Sommige willen OS-middelen inzetten ter verlichting van de druk van (illegale) migratie naar Europa. Andere vinden dit echter geen legitieme doelstelling van OS en/of betwijfelen de effectiviteit van een dergelijke inzet. De Commissie heeft in maart 1996 een werkdocument over migratie en ontwikkeling<sup>23</sup> uitgebracht met de volgende conclusies. Duurzame ontwikkeling kan op termijn bijdragen aan het verminderen van de migratiedruk. Het verband is echter geenszins rechtlijnig. In eerste instantie kan het ontwikkelingsproces leiden tot meer migratie als mensen meer middelen ter beschikking krijgen. Migratie zal pas afnemen indien de bestaansmogelijkheden in de herkomstlanden structureel verbeteren. De Commissie raadt dan ook aan te kijken naar de langetermijneffecten van hulp; de donoren zouden vanuit een migratieperspectief met name hulp moeten geven die een blijvend effect heeft op de werkgelegenheid en op de ontwikkeling van «human resources» (onderwijs en gezondheidszorg). Dit zou in concreto kunnen gebeuren door meer aandacht te besteden aan het financieren en bevorderen van onderwijs en beroepsstraining en door het ondersteunen van het midden- en kleinbedrijf.

#### *Terug- en overname-overeenkomsten*

Binnen de EU is voorts een discussie gaande over het opnemen van terugname-clausules in samenwerkingsakkoorden met derde landen om te bevorderen dat staten meewerken aan de terugname van hun burgers. Overeengekomen is<sup>24</sup> dat bij de aanneming van onderhandelingsrichtsnoeren voor gemengde (akkoord waarbij naast de EU ook de lidstaten partij zijn) en ongemengde akkoorden (waarbij alleen de EU partij is) voortaan zal worden gezien of opname van een bepaling

<sup>22</sup> COM (94) ) 23.02.1994. Brussels. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies.

<sup>23</sup> EU: Migration and development IB-D-1 d.d. 6 maart 1996.

<sup>24</sup> in de JBZ-Raad van november 1995 voor de gemengde akkoorden; in de Algemene Raad van februari 1996 voor de ongemengde akkoorden.

betreffende de terugname wenselijk is. Indien dit het geval is, kan in de slotakte van ongemengde akkoorden een verklaring worden opgenomen waarin het derde land (de andere verslagsluitende partij, niet EU-land) zich verplicht tot het sluiten van bilaterale terug- en overname-overeenkomsten met de lidstaten die daarom verzoeken.

In het geval van gemengde akkoorden zal worden getracht in het akkoord zelf artikelen op te nemen, waarin de verdragsluitende partijen zich verplichten tot terugname van elkaars onderdanen wanneer deze zich zonder geldige verblijfstitel op het grondgebied van een andere staat bevinden.

#### **b. International Conference on Population and Development (ICDP)**

In overeenstemming met het gewicht van bevolkingsgroei als push-factor voor migratie waren zowel interne als internationale migratie belangrijke onderwerpen op de agenda van de Bevolkingsconferentie in Caïro (september 1994). In het actieprogramma van de conferentie werden inzake migratie drie hoofddoelen uitgestippeld<sup>25</sup>:

- het aanpakken van de onderliggende oorzaken van migratie, m.n. armoede;
- het bevorderen van de samenwerking en overleg tussen landen van oorsprong en bestemming om voor betrokkenen de opbrengsten van migratie te maximaliseren en de waarschijnlijkheid van positieve effecten voor de ontwikkeling van het land van oorsprong en bestemming te verhogen;
- het ondersteunen van het herintegratieproces van terugkerenden.

De aanpak van de onderliggende oorzaken van migratie week niet wezenlijk af van de conclusies van de Europese top in Edinburg, in 1992. Meer nadruk werd echter tijdens de conferentie gelegd op het vergroten van de positieve effecten van migratie. Landen van herkomst die het sturen van overmakingen willen bevorderen en deze willen gebruiken voor ontwikkelingsdoeleinden, worden aangemoedigd zorg te dragen voor een goed functionerend bankwezen en aantrekkelijke spaar- en investeringsmogelijkheden. Regeringen van bestemmingslanden worden opgeroepen om mogelijkheden te creëren voor vormen van tijdelijke arbeidsmigratie, m.n. voor inwoners uit ontwikkelingslanden en landen in transitie zodat dezen zich kunnen bekwamen in bepaalde vaardigheden. Regeringen in landen van herkomst worden aangemoedigd de terugkeer van migranten en hun herintegratie te faciliteren. Regeringen van landen van zowel herkomst als bestemming zouden in samenwerking met relevante internationale organisaties de vrijwillige terugkeer moeten bevorderen van geschoolde migranten die een sleutelrol bij overdracht van kennis, vaardigheden en technologieën kunnen vervullen.

De ICDP heeft zich voorts uitgesproken over de terugkeerproblematiek van ongedocumenteerde of irreguliere arbeidsmigranten. Het uitgangspunt is dat deze problematiek zal toenemen gezien de snel groeiende beroepsbevolking in de landen van herkomst.

De ICDP wijst op het belang van de aanpak van de oorzaken van ongedocumenteerde migratie alsook van het terugdringen van dit verschijnsel, waarbij zorg gedragen moet worden voor de bescherming van personen in vluchtsituaties en mensensmokkel moet worden voorkomen. In dit verband worden regeringen opgeroepen om in samenwerking met internationale organisaties in landen van herkomst potentiële migranten te informeren over legale mogelijkheden voor toelating, verblijf en te werkstelling.

Regeringen van landen van herkomst van migranten zonder documenten en van uitgeprocedeerde asielzoekers dienen dergelijke

---

<sup>25</sup> UN. Report of the International Conference on Population and Development. Caïro, 5–13 September 1994. A/Conf.171/13/Rev.1. Hoofdstuk 10. Par. A. International migration and development. p. 67–75.



personen terug te nemen en te herintegreren en zouden hen bij terugkeer niet moeten bestraffen. Regeringen van landen van zowel herkomst als bestemming dienen door bilaterale en multilaterale onderhandelingen te komen tot oplossingen voor de problemen die voortvloeien uit ongedocumenteerde migratie. Dit zou onder meer kunnen geschieden door het sluiten van terugname-overeenkomsten die de fundamentele mensenrechten van deze personen beschermen.

### **c. World Summit for Social Development («Sociale Top»)**

Ook tijdens de Sociale Top (Kopenhagen, maart 1995) kwam het migratievraagstuk uitgebreid ter sprake. In de slotverklaring werd geconstateerd dat het bestaan van vele miljoenen vluchtelingen en ontheemden in de wereld en de tragische sociale consequenties daarvan een bepalende factor zijn voor de sociale stabiliteit en ontwikkeling in de betreffende regio's in het algemeen en in de landen van herkomst en opvang in het bijzonder. De deelnemers aan de top besloten dan ook de voorwaarden te scheppen voor vrijwillige en veilige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden naar hun landen en plaatsen van herkomst. Daarnaast werd in de slotverklaring besloten dat op internationaal niveau concrete en effectieve maatregelen zouden worden genomen tegen de uitbuiting van arbeidsmigranten.

M.b.t. vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers werden regeringen in het door de Sociale Top aanvaarde actieprogramma opgeroepen:

- het vluchtelingen- ontheemdenprobleem bij de wortel aan te pakken door maatregelen te nemen m.b.t. conflictbeheersing en respect voor mensenrechten;
- steun te geven aan bescherming van en hulpverlening aan vluchtelingen en een duurzame oplossing te bevorderen;
- landen van eerste opvang te ondersteunen bij de hulpverlening aan vluchtelingen;
- omvattende voorwaarden te scheppen voor de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden in veiligheid en waardigheid;
- toe te treden tot de internationale verdragen en protocollen op het gebied van de bescherming van vluchtelingen en hun bepalingen te respecteren, i.h.b. het beginsel van «non-refoulement» ;
- het recht in derde landen asiel te zoeken en te krijgen te respecteren.

Voorts werden regeringen opgeroepen de rechtvaardige behandeling en integratie van gedocumenteerde migranten en i.h.b. gedocumenteerde arbeidsmigranten en hun gezinsleden te bevorderen. Daartoe dienen maatregelen te worden getroffen op het gebied van gelijke behandeling en sociale integratie, m.n. taalverwerving. Op die wijze kunnen arbeidsmigranten optimaal bijdragen aan de ontwikkeling van hun gastland. Daarnaast werden regeringen opgeroepen deze migranten zo ruim mogelijke burgerlijke en politieke rechten en verantwoordelijkheden te geven. Bijzondere aandacht moet worden gegeven aan de integratie van kinderen van deze migranten.

M.b.t. ongedocumenteerde migranten werden regeringen opgeroepen samen te werken om de oorzaken van dit verschijnsel te bestrijden, met waarborging van de fundamentele mensenrechten van deze migranten. Hun uitbuiting moet worden bestreden en zij dienen passende juridische beroepsmogelijkheden te hebben. Mensensmokkelaars moeten worden gestraft. Landen van aankomst, transit en herkomst moeten samenwerken om ongedocumenteerde migratiebewegingen te beheersen en te voorkomen en, waar van toepassing, hun terugkeer naar en herintegratie in hun samenleving van herkomst te bevorderen.

#### **d. IOM**

De International Organisation for Migration (IOM)<sup>26</sup> richtte zich oorspronkelijk voornamelijk op de georganiseerde migratie vanuit West-Europa naar traditionele vestigingslanden (bv. Amerika, Canada en Australië). Thans volgt de IOM een wereldwijde benadering, waarbij naast migratie- ook vluchtelingenvraagstukken worden behandeld.

De IOM stelt zich tot doel in de gehele wereld de migratie van personen ordelijk te doen verlopen. Hiertoe verleent de IOM de volgende diensten:

- de behandeling van ordelijke en geplande migratie met het oog op de specifieke behoeften van emigratie- en immigratielanden;
- de overbrenging van menselijke hulpbronnen om de economische, sociale en culturele vooruitgang in de ontvangende landen te bevorderen;
- de georganiseerde overbrenging van vluchtelingen, ontheemden en anderen die gedwongen zijn hun vaderland te verlaten;
- het bieden van een forum aan staten en andere factoren om ervaringen en gezichtspunten uit te wisselen, maatregelen te ontwikkelen en samenwerking en coördinatie te bevorderen met betrekking tot de inspanningen op het terrein van migratie.

Jaarlijks wordt door Nederland deelgenomen aan de IOM-beheersraad. Belangrijkste punt van discussie in die Raad is thans de strategische planning van de IOM voor de volgende eeuw. De IOM bepleit een verbreding van het mandaat in het licht van de groeiende migratieproblematiek en ziet voor zichzelf taken weggelegd op het gebied van ontwikkeling, onderzoek en beleidsondersteuning alsmede als informatiecentrum op het gebied van migratie.

De verbreding van het door de IOM nagestreefde mandaat komt onder meer tot uiting in het belang dat de organisatie stelt in de problematiek van mensensmokkel («trafficking») en illegale migratie. In 1994 hield de IOM in Genève een seminar over dit thema. Inmiddels vinden als uitvloeisel van dit seminar regionale bijeenkomsten plaats gericht op de uitwisseling van gegevens over de problematiek van mensensmokkel en de aanpak ervan.

De terugkeerprogramma's van IOM, veelal uitgevoerd in samenwerking met andere internationale organisaties, gelden voor de volgende categorieën:

- de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen;
- de terugkeer van andere kwetsbare groepen als bannelingen, binnenlands en buitenlands ontheemden;<sup>27</sup>
- de terugkeer van geschoolde arbeidskrachten naar ontwikkelingslanden, waaronder programma's voor studenten en beurshouders;
- de terugkeer van afgewezen asielzoekers en andere niet toegelaten migranten.

#### **e. ILO**

Van oudsher is de ILO een organisatie die internationale standaarden ontwikkelt voor de bescherming van de rechten van arbeidsmigranten. Dit heeft geresulteerd in een aantal internationale verdragen.<sup>28</sup> Sinds de jaren zeventig geeft ILO technische ondersteuning aan lidstaten voor de ontwikkeling van institutionele capaciteit op het gebied van arbeidsmigratievraagstukken. In het kader van de follow-up van de Caïro-conferentie is ILO gevraagd de activiteiten inzake migratie en ontwikkeling van VN- en andere internationale organisaties te coördineren.

<sup>26</sup> De IOM is geen VN-organisatie. Zij heeft ruim vijftig leden, vooral afkomstig uit Noord- en Zuid-Amerika en West-Europa, alsmede enkele grotere Afrikaanse en Aziatische landen.

<sup>27</sup> Zo geeft Nederland steun aan IOM ten behoeve van terugkeeroperaties voor ontheemden verblijvend in de regio van herkomst, in landen als Angola.

<sup>28</sup> Zie onder meer ILO-conventies nr. 97 (The Migration for Employment Convention); nr. 111 (The Discrimination Convention); nr. 118 (The Equality of Treatment Convention); nr. 143 (The Migrant Workers Convention, supplementary provisions).

## f. UNHCR

De problematiek van economische migranten valt in beginsel buiten het werkveld van de VN Hoge Commissaris voor Vluchtelingen (UNHCR). Niettemin zijn er op twee punten raakvlakken tussen de vluchtelingen- en de bredere migratieproblematiek. Het ene betreft het voorkomen van gedwongen migratie. Het andere betreft de repatriëring en herintegratie van terugkerenden.<sup>29</sup> Het mandaat van de organisatie betreft weliswaar vluchtelingen, maar de bemoeienis van UNHCR heeft zich in de loop der tijd verbreed tot andere personen die bescherming behoeven. Naast de bescherming en opvang van vluchtelingen, bij voorkeur in de regio, richt het beleid van UNHCR zich echter in toenemende mate op remigratie en hervestiging van vluchtelingen. Lange tijd werd herintegratie gezien als behorend tot de verantwoordelijkheid van de landen van herkomst. Remigranten kregen slechts een klein terugkeerpakket en de lokale autoriteiten moesten vervolgens zelf de opvang regelen. In de meeste gevallen echter zijn door oorlog geteisterde landen niet in staat deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. Vandaar dat UNHCR de «assisted voluntary return programmes», met hulp van de IOM, wil uitbreiden.

Een onderdeel van het remigratiebeleid is de zorg die besteed wordt aan de veiligheid en welzijn van de repatrianten na hun terugkeer, zodat de terugkerenden niet worden lastig gevallen noch onderworpen aan discriminatie of het willekeurig onthouden van hun fundamentele rechten. Aandacht voor vrouwelijke vluchtelingen vormt al jarenlang een belangrijk thema in het UNHCR-beleid.

UNHCR's hulpverlening aan en protectie van ontheemden gebeurt op ad hoc basis, op verzoek van de SGVN of de AVVN, en wordt uitgevoerd met goedkeuring van de staat in kwestie<sup>30</sup>. Hulpverlening aan ontheemden kan onderdeel zijn van een noodhulpoperatie of van een allesomvattende oplossing van het conflict dat leidde tot verplaatsingen.

UNHCR is zich ervan bewust dat de hulp aan remigranten nog in de kinderschoenen staat en voorzichtig moet worden aangepakt, teneinde te voorkomen dat deze hulp, bijvoorbeeld door een ongelijke verdeling over verschillende groepen, op zijn beurt tot conflicten aanleiding geeft. Het komt de effectiviteit van deze hulpprogramma's ten goede als zij verdeeld worden over de gemeenschap in haar geheel en niet alleen gericht zijn op de individuele terugkerende.<sup>31</sup>

Het streven van UNHCR naar duurzame oplossingen voor vluchtelingen-vraagstukken betekent voor UNHCR dat zij haar hulpverlening aan terugkerenden en ontheemden in landen van herkomst probeert te verbinden aan meer ontwikkelingsgerichte activiteiten, waarvoor echter andere organisaties het voortouw (moeten) nemen. UNHCR zoekt dan ook actief naar verdergaande samenwerking met andere VN-instellingen, financiële instellingen en andere multilaterale ontwikkelingsorganisaties.

Ook wordt daarom een nauwere samenwerking gezocht met lokale en internationale NGO's die ontwikkeling van de gemeenschap kunnen ondersteunen waarnaar de vluchteling terugkeert.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Een van de conclusies van de laatste EXCOM was dat UNHCR een taak toekomt wat betreft de terugkeer van niet-vluchtelingen (met name afgewezen asielzoekers) naar hun land van herkomst.

<sup>30</sup> AVVN-resolutie 48/116.

<sup>31</sup> UNHCR, p. 176 e.v.

<sup>32</sup> EXCOM / UNHCR/ standing committee 2nd meeting. Follow up to ECOSOC resolution 1995/56. UNHCR assistance activities in countries of origin.

EC/46/SC/CRP.16 d.d. 18 maart 1996.

### HOOFDSTUK III: DE BIJDRAGE VAN ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING AAN HET OPVANGEN VAN DE NADELIGE GEVOLGEN VAN MIGRATIE<sup>33</sup>

Het merendeel van de Nederlandse bijdragen aan het opvangen van negatieve gevolgen van migratie in de landen en regio's van herkomst wordt besteed aan programma's van internationale organisaties. Het betreft vooral gelden die besteed worden in het kader van humanitaire hulpverlening<sup>34</sup> aan slachtoffers die werden gedwongen te migreren ten gevolge van natuurrampen en complexe crisissituaties, zoals burgeroorlogen. Uitgangspunt bij deze vorm van hulpverlening is dat vluchtelingen uiteindelijk naar hun woonomgeving dienen terug te keren op basis van vrijwilligheid en onder acceptabele omstandigheden. Zolang die terugkeer niet mogelijk is, wordt steun verleend om de ontheemden en vluchtelingen van de meest elementaire levensbehoeften te voorzien. Deze wij ze van ondersteuning ten laste van categorie 1e1 bedroeg in 1995 45 miljoen gulden. UNHCR vormt op dit terrein de belangrijkste partner.

#### a. UNHCR

De Nederlandse bijdrage aan UNHCR bedroeg in 1995 117 miljoen gulden. Nederland was daarmee in 1995 de vierde contribuant, zowel in absolute termen (na de VS, de Europese Commissie en Japan), als per hoofd van de bevolking (na Noorwegen, Zweden en Denemarken). De jaarlijkse vrijwillige bijdrage aan het Algemene Programma van UNHCR bedroeg in 1995 aanvankelijk 43 miljoen gulden. Deze bijdrage werd in het najaar van 1995 met 3 miljoen verhoogd tot 46 miljoen. Naast deze algemene bijdrage steunde Nederland in 1995 diverse speciale programma's van UNHCR, te weten in Afghanistan, Algerije, Angola, Armenië, Azerbajdzjan, Myanmar, Burundi, Georgië, Guatemala, Rwanda, Sierra Leone, Somalië, Tadzjikistan, voormalig Joegoslavië en West-Afrika voor een totaal bedrag van 50 miljoen gulden.

Nederland droeg 21 miljoen gulden bij aan het terugkeerprogramma voor vluchtelingen uit Mozambique.

In de jaren 1993 t/m 1995 is uit de ontwikkelingsbegroting een bedrag van f 833 628,50 beschikbaar gesteld voor preventieve maatregelen in het kader van het UNHCR-programma «Refugee women victims of sexual violence», dat gericht is op het tegengaan van verkrachting van vrouwelijke Somalische vluchtelingen in de kampen in Kenya.

De totale uitgaven van UNHCR voor Algemene en Speciale Programma's bleven in 1995 op het hoge niveau van ruim 1 miljard dollar, voor een belangrijk deel ten gevolge van de oorlog in voormalig Joegoslavië en van de vluchtelingencrisis in het Grote Meren-gebied en andere delen van Afrika.

De hulp beperkt zich niet tot de vluchtelingen zelf maar strekt zich ook uit tot de oorspronkelijke bevolking in gebieden van opvang. Zo draagt Nederland bij aan verschillende projecten die onlangs door UNDP en UNHCR zijn gestart in Kivu (Zaire), waar zich vluchtelingenkampen bevinden. Het betreft hier onder meer activiteiten op het gebied van onderwijsvoorziening, gezondheidszorg en bebouwing, dit alles ten bate van de lokale bevolking.

Als voorbeeld voor de Nederlandse ontwikkelingsinspanning kan de bijdrage aan de terugkeer van vluchtelingen naar Rwanda genoemd worden. De terugkeer wordt essentieel geacht voor de stabiliteit in de regio. De (Tutsi) vluchtelingen die al in 1959 Rwanda ontvluchtten, zijn inmiddels massaal teruggekeerd.

<sup>33</sup> Voor de rol van Ontwikkelingssamenwerking inzake de achterliggende factoren van migratie, inclusief de preventie, zie hoofdstuk V.

<sup>34</sup> Het totale bedrag ten laste van de ontwikkelingsbegroting voor Nood- en Humanitaire Hulpverlening bedroeg in 1995 485 miljoen gulden, dat als volgt over de verschillende continenten werd verdeeld:

Afrika	f 251 518 000,-
Azië	f 62 844 000,-
Latijns-Amerika	f 29 130 000,-
Europa/Centraal Azië	f 126 780 000,-
Wereldwijd	f 15 017 000,-

Voor hen moet nieuwe huisvesting worden gezocht. Thans hebben zij onroerend goedbezittingen van de (Hutu) vluchtelingen die in 1994 naar Tanzania of Zaire vluchtten in beslag genomen.

Dit belemmert de terugkeer van de recente vluchtelingen. Zij die na terugkeer hun bezittingen opeisen riskeren het slachtoffer te worden van wraak door inhagige landgenoten. Daarnaast zijn veel huizen tijdens de oorlog verwoest. Met Nederlandse financiering worden onder meer huizen herbouwd.

#### **b. IOM**

De Nederlandse bijdrage aan de IOM-begroting bedroeg in 1995 ruim 1,3 mln gulden (de totale begroting van de IOM bedroeg in 1995 ruim 250 miljoen dollar). In het kader van het WOZ (West-Oost-Zuid)-programma draagt Nederland bij aan het Emergency Humanitarian Return Programme van de IOM. Dit betreft repatriëring van studenten uit ontwikkelingslanden die in het GOS en Oost- en Midden-Europa een studie hebben gevolgd. IOM heeft van 1989 tot en met november 1994 2608 personen gerepatriëerd (inclusief 284 Nicaraguanen uit Cuba, op expliciet verzoek van Nederland).

Nederland was voorts deelnemer en medefinancierder van de conferentie over «Environmentally induced population displacements and environmental impact resulting from mass migrations» die van 21–24 april jl. in Genève georganiseerd werd door UNHCR, IOM en de Refugee Policy Group (RPG).

#### **c. ILO**

Nederlands droeg in 1995 6,7 mln gulden bij aan de ILO-begroting. Voorts levert Nederland sinds 1992 een specifieke bijdrage aan het UNDP/ILO «Cambodian Resettlement and Reintegration Programme». Dit betrof in 1995 een bedrag van 6,6 mln gulden.

#### **d. GOS-conferentie**

Onder auspiciën van UNHCR, IOM en de OVSE zal eind mei 1996 een grote conferentie gehouden worden over vluchtelingen, ontheemden en migranten in het GOS. Het doel van de conferentie is drieledig:

- een forum te scheppen voor de landen in de regio om migratieproblemen te bespreken;
- migratie-bewegingen in de regio in kaart te brengen;
- een strategie te ontwikkelen om de problemen aan te pakken.

Als geïnteresseerde staat van buiten de regio zal Nederland aan deze conferentie deelnemen. Nederland heeft aan de organisatie van de conferentie een bijdrage gegeven ten laste van het Matra Programma.

#### **e. Het Matra-programma**

Voor de volledigheid wordt hier gewezen op de Nederlandse bijdrage via het Matra Programma aan diverse migratieprojecten van internationale organisaties en NGO's. Dit programma komt ten laste van Hoofdstuk V van de begroting van Buitenlandse Zaken (echter niet van de fondsen voor Ontwikkelingssamenwerking).

Binnen het Matra Programma worden activiteiten gefinancierd op het terrein van de ondersteuning bij de maatschappelijke hervormingen in Midden- en Oost-Europa. Belangrijke activiteiten zijn ondermeer ondersteuning bij juridische hervormingen en minderhedenkwesties. Met

betrekking tot migratie kan men hierbij bijvoorbeeld denken aan projecten op het terrein van wetgeving, training van douane-personeel, volkshuisvesting, etc. Een groot deel van de migratie-activiteiten in de betrokken regio zijn gerelateerd aan het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Dit heeft geresulteerd in een aantal migratiebewegingen, zoals bijvoorbeeld de vrij omvangrijke remigratie van Krim-Tataren uit hun verbanningsoorden, alsmede de terugkeer van Russische militairen uit met name de Baltische Staten.

Binnen het Matra wordt in multilateraal kader samengewerkt met ondermeer de IOM, OESO, UNDP en UNHCR. Onderstaand volgt een kort overzicht van activiteiten die in 1994 en 1995 op het terrein van de migratie zijn gefinancierd:

– OESO/CCET: «Programme on international Migration»

Via dit programma's worden studies verricht naar de migratiestromen in Midden-Europa, aan de hand waarvan beleidsaanbevelingen aan de lidstaten worden gedaan. Nederlandse bijdrage in 1994: f 139 500,-;

– IOM: «Comprehensive activity programme for Russia»

Dit betreft een vrij grootschalig activiteitenprogramma van de IOM voor de Russische Federatie. Nederlandse bijdrage in 1994, f 680 000,-;

– IOM: «Comprehensive programme for cooperation on migration including Asylum and Refugee matters across the Baltic Sea»

Via dit programma wordt een aantal activiteiten ondersteund op het terrein van migratie in de Baltische Staten. De Nederlandse bijdrage is onder meer gericht op de training van douane-personeel: f 402 500,- in 1995 ;

– UNDP/Crimea: «Development Programme in areas of integration of Crimean Tatars and ethnic minorities in Crimea»

Dit programma is opgezet om de remigratie van Krim-Tataren te ondersteunen. De Nederlandse bijdrage is vooral bedoeld voor het opzetten van wetgeving voor de Tataren, bijvoorbeeld op het terrein van eigendomsrechten. Bijdrage in 1994: 306 000 gulden;

– UNHCR, IOM, OSCE: «Conference on refugees, returnees, displaced persons and related migratory movements in the CIS and relevant neighbouring states»

Uit het Matra-programma werd in 1995 een bijdrage van 40 000 gulden ten behoeve van de voorbereiding van de conferentie beschikbaar gesteld;

– Estonian Sub-Foundation for Repatriation of the Retired Military Personnel of the Russian Federation and their Family Members from the Republic of Estonia»

Aan dit fonds van de Estlandse overheid voor de ondersteuning van de vrijwillige terugkeer van Russische militairen uit Estland is een bijdrage geleverd van 750 000 gulden in 1995.

Bilateraal wordt eveneens een project in de Russische Federatie ondersteund. Dit project betreft het opzetten van een woningbouwvereniging in Tver ten behoeve van de terugkeer van Russische militairen uit de Baltische Staten. De bijdrage aan deze activiteit bedraagt 1,75 miljoen gulden.

#### **f. Noodhulp in landen die niet op de DAC-lijst staan (Begrotingsartikel 02.06)**

Voorts wordt in het kader van noodhulp aan landen die niet op de DAC-lijst staan assistentie verleend aan vluchtelingen, ontheemden en daklozen. Gedurende 1994 en 1995 werden fondsen beschikbaar gesteld voor de opvang en herhuisvesting van vluchtelingen en ontheemden in het voormalig Joegoslavië (3 miljoen gulden) en de Russische Federatie (3,6 miljoen gulden t.b.v. de slachtoffers van het gewapend conflict in Tsjetsjenië) via NGO's en internationale humanitaire organisaties (NRK, IOM, UNHCR, ICRC etc.)

Het uiteenvallen van de voormalige Sovjet-Unie heeft geleid tot soms omvangrijke verplaatsingen van verschillende bevolkingsgroepen. Bevolkingsgroepen trekken terug naar die gebieden, waaruit zij ten tijde van het communistisch regime (gedwongen) waren vertrokken (b.v. Krim-Tataren). Grote groepen etnische Russen, die zich in de nieuwe onafhankelijke Republieken als minderheid gediscrimineerd voelen keren terug naar de Russische Federatie. Van deze groepen valt een gedeelte tussen wal en schip. Het uiteenvallen van het Oostblok betekent bovendien dat grote groepen militairen terugkeren naar Rusland, m.n. naar de garnizoensteden en nieuwe grensgebieden, waar huisvesting een groot probleem is. Daarnaast heeft de heersende economische en sociale crisis tot gevolg dat steeds meer mensen dakloos raken, waaronder veel kinderen. In 1994 en 1995 werd in totaal 1,6 miljoen besteed t.l.v. artikel 02.06 aan projecten voor de opvang van daklozen, zwerf- en weeskinderen in de Republieken van de voormalige Sovjet-Unie en de herhuisvesting van terugkerende Russische militairen.

Uitgangspunt bij de benadering van deze migratieproblemen is de territoriale integriteit van de Republieken.

#### **HOOFDSTUK IV: BESCHRIJVING VAN DE SITUATIE IN EEN AANTAL LANDEN VAN HERKOMST**

In hoofdstuk V zal bezien worden welke rol Ontwikkelingssamenwerking in de toekomst kan spelen bij het migratiebeleid.

Mede om aanknopingspunten te vinden voor een onderdeel daarvan, het remigratiebeleid, zal hieronder de specifieke situatie in een aantal landen waaruit groepen immigranten in Nederland afkomstig zijn, uiteen worden gezet.

Achtereenvolgens zullen Marokko, Turkije, Suriname, Kaapverdië, Angola en de Hoorn van Afrika aan de orde komen omdat uit deze landen naar verhouding veel migranten (arbeidsmigranten én asielzoekers) in Nederland verblijven, hetzij in absolute cijfers, hetzij afgemeten naar de bevolking in het land van herkomst, zoals bij Kaapverdië.

Bij de implementatie van het terugkeerbeleid is het voorts van belang inzicht te krijgen in de omstandigheden op micro-niveau waaronder mensen besluiten in het buitenland werk te zoeken.

Deze beslissingen worden immers doorgaans op het niveau van het individuele huishouden genomen. Jonge mannen worden bijvoorbeeld vooruitgeschoven om voor een betere toekomst van de rest van de familie te zorgen. Daarbij zijn zelfs strategieën te onderscheiden met betrekking tot welke leden waar worden ingezet en voor hoe lang. De druk om de eigen gemeenschap te verlaten of de mogelijkheid om te blijven kan in sterke mate bepaald worden door verwantschapsverplichtingen, statussystemen, genderrelaties en lokale gezagsverhoudingen. Een goed voorbeeld hiervan is de sterke drang tot migratie onder de Ghanezen (Ashanti) waar de familie verwacht dat jonge mannen zich in het

buitenland bewijzen door daar rijkdom te verwerven en terug te keren met luxegoederen of een bruidsschat. Bedacht moet worden dat vaak hele families, dorpsgemeenschappen of wijken bijgedragen hebben aan de kosten verbonden aan het vertrek van de migrant (paspoort, ticket) en dat deze achterblijvers-gemeenschap draait op de overgemaakte gelden. Deze migranten zullen alleen dan willen en kunnen terugkeren als ze in het land van herkomst een overeenkomstige economische functie kunnen vervullen.

#### **a. Marokko**

«Marokko is een boom die zijn wortels in Afrika heeft, maar die ademt en leeft door zijn bladerdak in de Europese wind».

Koning Hassan doelde met deze uitspraak onder andere op de arbeidsmigratie. Officieel woonden er eind 1992 1,81 miljoen Marokkanen in het buitenland (inwonertal 1993 : 25,9 miljoen) waarvan circa 160 000 in Nederland.<sup>35</sup> Nederland sloot, net als België, Duitsland en Frankrijk in het begin van de jaren zestig wervingsakkoorden met Marokko. Het was de tijd van grote tekorten aan ongeschoolde arbeid in Europa. De oliecrisis van 1973 markeerde een abrupte beëindiging van de officiële werving.

De meeste Marokkanen in Nederland zijn afkomstig uit het noorden, vooral uit de centrale en oostelijke Rif. De Marokkaanse overheid heeft de werving vanuit onder meer Nederland bewust geleid naar de Rif, met name Al Hoceima en Nadir, om de verslechterende sociale en economische situatie aldaar te helpen oplossen. Ook de zuidelijk gelegen Sous en Dades-oase hebben veel arbeidsmigranten geleverd aan Nederland.

Er zijn verschillende soorten migratie te onderscheiden. In de periode 1961–1973 was vooral sprake van «cirkelmigratie». Gehuwde mannen verlieten hun gezin en gingen tijdelijk in Europa werken vanwege de hoge verdiensten. De eigen kleine boerderij bood onvoldoende inkomsten. De achterblijvende gezinsleden verrichtten het werk op het land tijdens de afwezigheid van de man. De man bleef sociaal en cultureel sterk verbonden met zijn herkomstgebied en keerde daar regelmatig terug. Zijn band met het «werkland» was gering; hij ging er alleen maar heen om geld te verdienen.

Na 1973 ging de gezinsherenigende migratie overheersen. Er was in West-Europa geen behoefte meer aan nieuwe Marokkaanse arbeidskrachten. De sociaal-economische situatie in Marokko was echter zodanig dat terugkeer voor de meerderheid van de gastarbeiders geen reële optie was. Steeds meer van de zogenaamde «eerste generatie Marokkanen» zagen geen andere mogelijkheid dan hun gezinnen naar Europa te laten overkomen. De cirkelmigratie veranderde in permanente migratie.

Terwijl de gezinsmigratie doorgaat, tekent zich vanaf 1983 weer een nieuwe vorm af, de gezinsvormende migratie. Kinderen van de eerste generatie Marokkanen die in Europa zijn geboren of opgegroeid bereiken de huwbare leeftijd. Zij gaan naar Marokko om een echtgenoot te zoeken, die vervolgens meegaat naar Europa. Deze «tweede-generatie-migranten» vormen voor families in Marokko aantrekkelijke huwelijkspartners. Het betekent één van de weinige legale mogelijkheden om naar Europa te emigreren.

De arbeidsmigratie werd al in 1976 Marokko's belangrijkste bron voor deviezen. In de gebieden van herkomst, die vroeger behoorden tot de armste van het land, ligt de consumptie tegenwoordig op hetzelfde niveau als in de steden. De (teruggekeerde) migranten investeren hun geld echter zelden in een bedrijf. Als dit al gebeurt, dan gaat het voornamelijk om winkels. De invloed van de arbeidsmigratie op de landbouw varieert sterk. Soms wordt het land verlaten of ligt het tijdelijk braak door afwezigheid

<sup>35</sup> Dit cijfer betreft het jaar 1995 en is ontleend aan gegevens van het CBS. Bij deze cijfers dient te worden bedacht dat een aantal migranten dat in het buitenland geboren is inmiddels de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen. Niet meegeteld zijn de migranten die nog in de asielpprocedure zitten.



van de boer, terwijl op andere plaatsen flink wordt geïnvesteerd. Het gaat dan vrijwel altijd om intensieve tuinbouw waar men met behulp van motorpompen, kassen en moderne techniek groenten teelt.

De grote zorg van Marokko is dat deze inkomsten teruglopen, iets wat in 1993 voor het eerst gebeurde (- 1,7%). De gezinshereniging en toenevende integratie van de migranten in Europa bedreigen het voortduren van de banden met het oude vaderland.

## **b. Turkije**

De beschrijving van de migratie vanuit Turkije komt overeen met die van Marokko. Ook in Turkije zijn in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig veel arbeidskrachten geworven voor Westeuropese bedrijven. De «gastarbeiders» kregen tijdelijke arbeidscontracten, maar naarmate de tijd vorderde bleek dat deze buitenlandse arbeiders een structureel onderdeel van de arbeidsmarkt waren gaan vormen. Zij konden eenvoudigweg niet meer gemist worden in de Europese economie. Toen Europa in de jaren zeventig te maken kreeg met de economische gevolgen van de oliecrisis werd de werving van arbeidskrachten stopgezet, maar inmiddels hadden veel gastarbeiders zich met hun gezin gevestigd in het gastland.

In 1989 woonden 2,26 miljoen Turken in het buitenland op een inwonertal van ruim 54 miljoen mensen in het land zelf. Het in Nederland woonachtige aantal Turken is opgelopen van 822 in 1965 tot circa 180 000 in 1995.<sup>36</sup> De Turkse migratie naar West-Europa vindt zijn oorsprong in de werkloosheid op het Turkse platteland sinds de jaren vijftig en de trek naar de steden die daarop volgde. Het grootste deel van de Turkse migranten is dan ook afkomstig uit de plattelandsgebieden die zich na 1950 het sterkst ontwikkeld hebben, in het bijzonder uit Centraal-Anatolië.

Het waren vooral sterke en relatief geschoolde arbeiders die werden geworven, hetgeen in de landen van herkomst heeft geleid tot een niet geringe ontwrichting van de arbeidsmarkt.

Hoewel de druk op de arbeidsmarkt lager werd en meer deviezen het land instroomden, was het gevolg van dit vertrek van arbeidskrachten evenwel dat in sommige plattelandsgebieden het sociale en economische leven stil kwam te liggen en de bevolking vergrijsde. De trek naar de steden en in het verlengde daarvan naar Europa stimuleerde steeds meer mensen om te emigreren. Hoewel Turken in West-Europa veelal op de onderste treden van de maatschappelijke ladder staan, zijn zij er in vergelijking met veel achterblijvers niet slecht aan toe. In hun ogen bestaat, niet altijd terecht, het beeld dat je in Europa een betere toekomst hebt dan in Turkije, ondanks de discriminatie en de hoge werkloosheid onder de buitenlandse werknemers.

De laatste jaren is men er in Europa toe overgegaan de remigratie te stimuleren. Via regelingen waarbij hier opgebouwde pensioen- en premieaanspraken meegenomen kunnen worden, zijn velen definitief teruggekeerd. De overgrote meerderheid van de migranten en in het bijzonder de kinderen zullen echter naar verwachting in Europa blijven.

## **c. Suriname**

Surinamers vormen de grootste groep immigranten in Nederland. Een groot deel van de Surinaamse bevolking heeft er in het verleden voor gekozen zich in Nederland te vestigen. Naar schatting telt Nederland nu 250 000 personen van Surinaamse afkomst terwijl Suriname zelf circa 400 000 inwoners heeft. In 1995 bevonden zich circa 21 000 Surinamers met een Surinaams paspoort in Nederland.<sup>37</sup> De grootste immigratie deed

---

<sup>36</sup> CBS

<sup>37</sup> CBS

zich voor net voor en na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975. De onzekerheid over de politieke en economische toekomst van het nieuwe Suriname alsook angst voor mogelijke etnische spanningen na de terugtrekking van het Nederlandse gezag waren de voornaamste beweegredenen om Suriname te verlaten. Ook na 1980 is de emigratie uit Suriname voortgegaan. Geschat wordt dat zich per jaar circa 8 000 Surinamers in Nederland vestigen. Het overgrote deel heeft de beschikking kunnen krijgen over een verblijfsvergunning en in de meeste gevallen volgt na enige tijd de Nederlandse nationaliteit.

De emigratie van zo'n belangrijk deel van de bevolking is een gevoelige aderlating geweest voor Suriname. Dit is met name te merken op het niveau van het hoger kader. De meeste overheidsinstellingen alsook het bedrijfsleven hebben een aanzienlijk deel van hun hoger opgeleide personeel zien vertrekken. Het is niet gelukt dit vertrek te compenseren door het recruterende van nieuw kaderpersoneel uit de eigen gelederen. Veel instellingen en bedrijven hebben te kampen met onvervulbare vacatures. Onder de leden van de Surinaamse gemeenschap in Nederland leeft nog immer – net zoals dat vaak met andere immigranten het geval is – de wens om terug te gaan naar Suriname «als het beter gaat».

#### **d. Kaapverdië**

Kaapverdië, een eilandengroep voor de kust van West-Afrika, heeft bijna 400 000 inwoners. Daarnaast wonen ongeveer 550 000 Kaapverdianen in het buitenland, waarvan circa 10 000 in Nederland, waarvan een groot aantal inmiddels is genaturaliseerd. In 1995 bevonden zich circa 2 500 Kaapverdianen met een Kaapverdiaans paspoort in Nederland.<sup>38</sup> Emigratie is een structureel fenomeen in Kaapverdië. Emigreren is voor de Kaapverdianen een manier van leven, of beter gezegd van overleven. Dit geldt zowel voor degenen die vertrekken als voor de achterblijvers, want overmakingen van migranten vormen de belangrijkste inkomstenbron voor het land, na ontwikkelingshulp. Ongeveer 10% van het per capita inkomen in Kaapverdië bestaat uit overmakingen uit het buitenland.

Grote, regelmatig terugkerende, hongersnoden als gevolg van droogte waren vroeger de directe oorzaak van vertrek. Na de Tweede Wereldoorlog en ten gevolge van de grote hongersnood in 1947 vertrokken veel Kaapverdianen naar Portugal, de toenmalige koloniale mogendheid, maar ook naar Nederland. De meesten van hen waren ongeschoold en vonden werk in de haven van Rotterdam. De Kaapverdianen in Nederland vormen de op één na grootste groep binnen Europa, na Portugal.

Ook nu kan de landbouw op de eilanden structureel aan niet meer dan 15 tot 20% van de voedselbehoefte voldoen. Het land heeft een Sahelklimaat, regenval is schaars en onregelmatig.

Een rotsachtige bodem en de op sommige eilanden zeer hoge bergen met steile hellingen maken landbouw veelal onmogelijk.

Hongersnoden doen zich niet meer voor. Het voedsel wordt, voor een belangrijk deel met hulp van buitenlandse donoren, geïmporteerd. Andere middelen van bestaan zoals visserij, het toerisme of de dienstensector worden als groeisectoren gezien, maar bieden vooralsnog onvoldoende werkgelegenheid voor de bevolking. Om jongeren een grotere kans te geven op werk in binnen- en buitenland besteedt de Kaapverdische overheid veel aandacht aan de verbetering van het beroepsonderwijs. Maar het aantal, vooral jonge, werklozen groeit en het is officieel overheidsbeleid geworden om voor hen mogelijkheden buiten het land te zoeken.

---

<sup>38</sup> CBS

Na Surinamers, Turken en Marokkanen zijn de Kaapverdianen de grootste groep migranten in Rotterdam. Zij vormen een vrij gesloten gemeenschap en vooral de ouderen onder hen voelen zich zeer verbonden met het moederland. Zij maken geld over naar achtergebleven familieleden of bouwen een huis op het eiland waar zij geboren zijn (in het geval van Kaapverdianen in Nederland veelal op het eiland Santo Antao). Vanuit Kaapverdië tracht men geëmigreerde Kaapverdianen in te lichten over en vooral te interesseren in investeringen in hun vaderland. Op Santo Antao heeft men bijvoorbeeld, met Nederlandse ontwikkelingsgelden en in het kader van een bredere activiteit, een videofilm gemaakt voor potentiële Kaapverdise investeerders in Nederland over investeringsmogelijkheden op het eiland. Ook kiezen Kaapverdianen in het buitenland 3 van de 75 leden van het Kaapverdise parlement. De gemeente Rotterdam is begonnen met een onderzoek naar mogelijkheden voor arbeidsbemiddeling voor (onder andere) Kaapverdianen in Kaapverdië. Anders dan eerdere remigratieprojecten gaat het hier om het koppelen van individuele personen met een bepaald potentieel aan ervaring en kennis aan de feitelijke marktbehoefte in het land van herkomst.

#### **e. Angola**

Angola is potentieel een rijk land. Het beschikt over grondstoffen als olie en diamant, en heeft goede grond en een geschikt klimaat voor koffie, maïs, en andere akkerbouwprodukten. Toch staat het land er slecht voor. Terwijl andere Afrikaanse landen rond 1960 onafhankelijk werden, woedde in Angola een hevige en bloedige strijd tot 1975. De onafhankelijkheid liep uit op een nieuwe oorlog tussen de bevrijdingsbewegingen. De MPLA (Volksbeweging voor de Bevrijding van Angola) kwam als winnaar tevoorschijn, maar Unita (Nationale Unie voor de Totale Onafhankelijkheid van Angola) voerde bijna twee decennia lang oorlog tegen het bewind van de MPLA. Als gevolg daarvan verblijven nog steeds zo'n 300 000 Angolese vluchtelingen in de buurlanden Zaïre en Zambia. Eind 1994 hebben de Angolese regering en Unita een vredesakkoord gesloten. In Nederland woonden in 1995 circa 1100 Angolezen met een Angolees paspoort.<sup>39</sup>

De algehele situatie in Angola is na 20 jaar burgeroorlog niet rooskleurig. In het grootste deel van het land is het sociale leven grondig ontregeld geweest. Naar schatting een miljoen Angolezen was op drift. De snelle urbanisatie van Angola is een direct gevolg van de oorlog. Ontheemden, «deslocados», zochten veiligheid in de buurt van de grotere plaatsen en de steden. Het inwonertal van de hoofdstad Luanda is de afgelopen jaren waarschijnlijk verdubbeld (anderhalf miljoen mensen).

Met 45% van de 11 miljoen mensen tellende bevolking (1994) jonger dan 15 jaar en een hoge werkloosheid, zijn de toekomstperspectieven voor jongeren somber. De kansen op werk zijn gering, de economie zit in een diep dal. Twee decennia lang zijn olie-inkomsten besteed aan het in stand houden van een groot leger. Grote delen van het land zijn afgesloten geweest voor boeren en de handel is belemmerd.

In 1975 heeft de MPLA een systeem van centrale planning naar Sovjet-model ingevoerd in een economie die kampte met een gebrek aan geschoolde arbeid nadat 90% van de Portugeze kolonisten het land had ontvlucht. Inefficiënte staatsbedrijven en bureaucratische procedures verstikten het privé-initiatief, dat ook door de kunstmatig lage prijzen extra benadeeld werd.

De buitenlandse schulden stapelden zich op en geld werd zorgeloos bijgedrukt om de gapende overheidstekorten op te vullen.

---

<sup>39</sup> CBS

Aan het eind van de jaren tachtig was het duidelijk dat hervormingen nodig waren en in 1990 kondigde de overheid de overgang op een markt-geleide economie aan. De prijsbeheersing werd opgeheven, de nationale munt gedevalueerd en bedrijven voorbereid voor privatisering. De hervatting van de oorlog in 1992 en het steeds groter wordende verzet van mensen die hun privileges zagen afbrokkelen, brachten deze ontwikkelingen echter tot stilstand.

De slechte economische situatie versterkt de mening dat hervorming niet langer uitgesteld kan worden. De inflatie bedroeg circa 3000% in 1995 en een vijfde van de bevolking is afhankelijk van hulp om te kunnen overleven. Angola zal verstoken blijven van structurele aanpassingssteun van het IMF, tenzij de MPLA-regering drastische maatregelen neemt. Ook donoren verbinden twee voorwaarden aan de steun die ze in september 1995 hebben toegezegd om het land weer op te bouwen (1 miljard dollar), namelijk vrede en economische hervormingen.

#### **f. De Hoorn van Afrika**

Migratie komt in de Hoorn van Afrika van oudsher voor als onderdeel van een natuurlijke leefwijze. Veel volkeren in de regio zijn nomaden die met het wisselende klimaat een plaats zoeken voor overleving van zichzelf en hun veestapel. Door het centrale gezag in de regio is dikwijls getracht deze nomadische leefwijze in te perken met het oog op stabiliteit en controleerbaarheid van de bevolking.

Recentere vormen van migratie in de Hoorn hebben dan ook andere oorzaken. De regio is al geruime tijd één van de meest conflictrijke gebieden in Afrika. De afscheidingsoorlog van Eritrea tegen Ethiopië, die dertig jaar heeft gewoed, was de langstdurende oorlog op het continent. Ook de burgeroorlog in Zuid-Soedan behoort tot de langste conflicten in Afrika. In Somalië is na een verwarrende en bloedige burgeroorlog weliswaar enige rust teruggekeerd, maar er is nog geen sprake van een hersteld centraal gezag. Bij de interne conflicten spelen uiteenlopende factoren een rol. Zo zijn er culturele en religieuze scheidslijnen tussen islamitische en niet-islamitische bevolkingsgroepen in Soedan, terwijl in het geval van Ethiopië en Eritrea koloniale grenzen een rol speelden.

Natuurgeweld, in de vorm van droogte, is een andere belangrijke reden geweest waarom mensen hun woonplaats moesten verlaten. De regio heeft recentelijk perioden van extreme droogte doorgemaakt, waarvan met name de armste groepen in de samenleving zeer te lijden hebben gehad.

De Hoorn van Afrika telt als gevolg van dit alles honderdduizenden vluchtelingen. Meer dan een miljoen Somaliërs vluchtte naar de drie buurlanden Kenya, Ethiopië en Djibouti, 700 000 Ethiopiërs en Eritreërs zochten hun heil in voornamelijk Soedan, terwijl Soedanezen op hun beurt vooral naar de zuidelijke buurlanden Uganda, Kenya en Zaïre trokken. Ondanks zowel spontane als op kleine schaal georganiseerde repatriëring, bevinden zich nog steeds zo'n 700 000 vluchtelingen in Soedan (meer dan de helft Eritreërs), 250 000 in Ethiopië, en 170 000 in Kenya (in beide laatste gevallen voornamelijk Somaliërs).<sup>40</sup>

De in Europa verblijvende Ethiopiërs zijn met name in de jaren zeventig, na de val van keizer Haile Selassie, hierheen gekomen. De gewelddadigheid van het regime van Mengistu en de perioden van de «rode» en de «witte» terreur hebben veel studenten en anderszins politiek actieven het land doen verlaten.

In het licht van de Oost-West tegenstelling en het feit dat Mengistu werd gesteund door de voormalige Sovjet-Unie, hebben deze veelal in Europa

<sup>40</sup> *Refugees at a glance*, UNHCR, januari 1996.

en de VS onderdak gevonden. In 1995 hadden 4 713 Ethiopiërs een verblijfstitel in Nederland.

Meer dan 23 000 Somaliërs zochten de afgelopen jaren hun toevlucht tot ons land<sup>41</sup>. De eerste exodus, eind jaren tachtig, was een gevolg van de harde onderdrukking, door President Siad Barre, van de verzetsbeweging van de Issaq-clan in Noord-Somalië. Sinds het begin van de jaren negentig, toen het oorlogsgeweld zich over het hele land verspreidde, zijn Somaliërs van vrijwel alle clans naar Nederland gekomen. Naar schatting veertig procent daarvan zou tot de Darod-clan behoren. Dit relatief hoge cijfer kan samenhangen met het feit dat de twee andere grote Somalische clans – de Hawiye en de Issaq – banden hebben met respectievelijk Italië en het Verenigd Koninkrijk. De Hawiye komen uit het deel van Somalië dat destijds een Italiaanse kolonie was. De Issaq komen uit het vroegere «British Somaliland». Onder de Somalische vluchtelingen in Nederland bevinden zich tevens enkele duizenden Djiboutianen. Zij behoren weliswaar tot een andere clan, de Issa, maar zijn als bevolkingsgroep niet van Somaliërs te onderscheiden.

## **HOOFDSTUK V: ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN EEN GEÏNTEGREERD MIGRATIEBELEID**

In het voorgaande werd beschreven hoe migratie en ontwikkeling met elkaar verweven zijn en welke beleidsinstrumenten tot dusver in internationaal en nationaal kader zijn ingezet om de nadelige gevolgen van migratie te voorkomen of te verzachten.

Het nieuwe geïntegreerde buitenlandse beleid beoogt door de gezamenlijke inzet van verschillende instrumenten het rendement van de beleidsinspanningen inzake terreinen die zich daarvoor lenen te verhogen. Het gaat daarbij onder andere om een zodanige allocatie van gelden en keuze van activiteiten dat, waar mogelijk, verschillende doelstellingen tegelijk worden gediend. Van belang bij de invulling van het geïntegreerde migratie-beleid is dat instrumenten van ontwikkelingssamenwerking gehanteerd worden in samenhang met andere instrumenten zoals buitenlands, defensie-, handels-, landbouw- en schuldenbeleid en voorts het vreemdelingen- en minderhedenbeleid. De geïntegreerde aanpak betreft zowel de samenwerking in EU-verband als de samenwerking tussen de verschillende departementen en het wederzijds versterken van de verschillende beleidsterreinen op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

### **a. Migratie als aandachtspunt in het buitenlands beleid**

Het thema migratie zal, in het kader van de herijking van het buitenlandse beleid, voor de landen waarvoor dit relevant is, een vast aandachtspunt worden in de regio- en landenbeleidsdocumenten. In deze plannen worden de verschillende doelstellingen en belangen die in de relaties met andere landen een rol spelen zorgvuldig gewogen en op elkaar afgestemd. Deze documenten worden alleen opgesteld voor landen waar zij, gelet op de Nederlandse belangen in brede zin en/of de belangen van het betreffende land, in een behoefte voorzien.

Voor landen waar migratie een probleem vormt zal jaarlijks een migratieprofiel worden opgesteld. Hierin zal de migratie binnenslands en in de regio, alsmede de migratie uit het desbetreffende land, met name naar Nederland, aan de orde komen. Ontwikkelingen die migratie ten gevolge zouden kunnen hebben, dienen zo mogelijk tijdig te worden signaleerd.

---

<sup>41</sup> Dit cijfer is gebaseerd op IND-gegevens over Somaliërs die in de periode 1989–1995 een asielverzoek hebben ingediend. Per 1 januari 1995 verbleven meer dan 16 000 Somaliërs legaal in Nederland.

In de bilaterale ontwikkelingsprogramma's zal migratie een vast agendapunt worden. Het onderwerp zal meer systematisch aan de orde komen in de beleidsdialoog met landen waar zich problemen voordoen met de opvang van ontheemden, vluchtelingen en terugkerenden vanuit de regio en andere gebieden van opvang, waaronder Nederland.

### **b. De bijdrage van Ontwikkelingssamenwerking aan een geïntegreerd migratiebeleid**

Hieronder zal uiteen worden gezet hoe het ontwikkelingsbeleid kan bijdragen aan een verlichting van problemen die verband houden met migratie. Het uitgangspunt is daarbij dat geen afbreuk wordt gedaan aan de hoofddoelstelling van ontwikkelingssamenwerking, armoedebestrijding.

Het complexe karakter van de migratie- en vluchtelingenproblematiek vereist een geïntegreerde benadering op het terrein van 1) preventie, 2) toelating, opvang en bescherming en 3) terugkeer.

#### *1) Preventie*

Een goed gecoördineerd buitenlands beleid kan – met name op de langere termijn – bijdragen tot het verminderen van ongewenste migratie. Het beleid dient zich wat betreft de lange termijn te richten op de structurele factoren. De politieke stabiliteit en veiligheid dienen te worden versterkt, het investeringsklimaat te worden verbeterd en de sociaal-economische ontwikkeling te worden gestimuleerd. Mensen moeten de ruimte krijgen zich te ontwikkelen en hun economische positie te verbeteren. Voor de korte termijn dient men zich speciaal te richten op het beheersen van crisissituaties en het voorkomen van irreguliere migratie.

Op de volgende terreinen kan ontwikkelingssamenwerking de preventie van ongewenste migratie bevorderen:

- Goed bestuur, democratisering en de naleving van mensenrechten

De nieuwe directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering van het ministerie van Buitenlandse Zaken zal op het haar regarderende gebied de geïntegreerde benadering van de bilaterale betrekkingen met andere landen nader gestalte geven. In de Memorie van Toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1997 wordt het beleid op dit gebied nader uitgewerkt.

- Het verschaffen van werk en inkomen

Binnen het kader van verbeterde randvoorwaarden voor ontwikkeling is er behoefte aan het inzetten van specifieke instrumenten gericht op de bevordering van werk- en inkomenscreatie. Mogelijkheden daartoe zijn uitgewerkt in de sectorbeleidsnotities «Kleinschalige Bedrijvigheid» en «Financiële Diensten». In deze notities is het beleid gericht op de creatie van duurzaam werk en inkomen nader uitgewerkt naar aandachtsgebieden, instrumenten en kanalen. Voor het succes zijn economische groei en ruimte voor economische diversificatie cruciaal.

Ondernemers die in ontwikkelingslanden bedrijven willen uitbreiden of opzetten, zullen daartoe de ruimte moeten krijgen.

Daarbij kan gedacht worden aan een redelijk functionerende fysieke infrastructuur, toegang tot markten, ruimte voor de vorming van associaties en belangenbehartigingsorganisaties, maar ook aan meer ondernemings specifieke zaken als toegang tot markt informatie, techno-

logie, financiële dienstverlening waaronder spaarfaciliteiten en kredietverlening, technische en managementtraining en bedrijfsadviesdiensten. Deze diensten dienen maximaal te worden afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van de lokale ondernemers en hun werknemers.

Uit studies blijkt dat met name het particuliere kleinbedrijf de groei van duurzame werkgelegenheid bevordert. Kleine bedrijven kennen in de regel een grotere mate van flexibiliteit, spelen goed in op veranderingen in de markt, zijn geschikt voor het voorzien in behoeften van kleine gefragmenteerde markten en worden over het algemeen gekenmerkt door een hogere arbeid/kapitaal quote. Ondersteunende dienstverlening dient zoveel mogelijk te lopen via daartoe gespecialiseerde professionele organisaties en instituties, zoals banken en andere financiële intermediaire organisaties, handelskanalen, lokale boekhoud- en adviesbureaus, onderzoeksinstituties aangestuurd door goed georganiseerde brancheorganisaties en partnership tussen particuliere en overheidssector ook op het lokale niveau.

Een groot aantal van de reguliere Nederlandse ontwikkelingsprogramma's en projecten wordt gekenmerkt door aandacht voor de creatie van werk en inkomen, door middel van een verbetering van het investeringsklimaat en het stimuleren van het particuliere bedrijfsleven. Elk project of programma heeft zijn eigen kenmerken, afhankelijk van de bereidheid tot samenwerking tussen staat en particuliere sector (op nationaal en lokaal niveau), de omgeving waarbinnen de ondernemer moet opereren (stad, platteland), de maat van de onderneming (micro, klein, middelgroot) of het formele of informele karakter van de onderneming.

Naast een brede belangstelling voor bevordering van bedrijfsontwikkeling en werkgelegenheid binnen de landen- of regio-programma's, hanteert Nederland een aantal specifieke instrumenten. Te wijzen valt op het midden- en kleinbedrijfprogramma, uitgevoerd via FMO, gericht op de ontwikkeling van het kleinbedrijf en versterking van (financiële of niet-financiële) diensten en instituties die op kleinere bedrijven gericht zijn. Nederland steunt de «Women's World Banking», een netwerk van organisaties dat zich richt op versterking van vrouwelijk ondernemerschap. Ook het Wereldbank-initiatief voor een «Consultative Group to Assist the Poor» ter vergroting van de toegang tot kredietverlening voor de armsten wordt gesteund. Voor de ontwikkeling van het lokale middelgrote bedrijfsleven zij verwezen naar programma's als Investeringsbevordering en Technische Advisering, het African Project Development Facility (APDF) en AMSCO. ORET en MILIEU faciliteren bijdragen van Nederlandse bedrijven aan een duurzame ontwikkeling via leveranties van goederen en diensten.

Momenteel wordt een programma voor allochtoon ondernemerschap uitgewerkt dat bestaat uit het verlenen van technische begeleiding en kredieten aan allochtone ondernemers die een joint-venture willen opzetten met lokale ondernemers in Turkije, Marokko en Suriname. Onderdeel van dit programma vormt de steun aan startende ondernemers in Suriname. Op p. 47 en 48 wordt dit nader omschreven.

#### – Braindrain

Ten aanzien van het voorkomen of tenminste afremmen van de braindrain worden specifiek daarop toegesneden beleidsinstrumenten gebruikt: stimulering van zuid-zuid samenwerking op het gebied van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en versterking van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden.

#### – Migratie van platteland naar de stad

Het verschijnsel van massale migratie van het platteland naar de stad verdient, zoals eerder werd gesteld, speciale aandacht. Doel moet zijn enerzijds de werkgelegenheid op het platteland te bevorderen, anderzijds de sociaal schadelijke gevolgen van concentratie in stedelijke gebieden en de daarmee samenhangende verpaupering, criminaliteit e.d. aan te pakken.

Op het platteland zal een verbetering van de infrastructuur moeten bevorderen dat rurale producten sneller naar de urbane centra kunnen worden vervoerd. Onderwijs op het platteland moet verbeterd worden. Daarnaast zullen waar mogelijk gebieden in de periferie van steden moeten worden ontwikkeld die door het scheppen van een markt en van werkgelegenheid de grote steden kunnen ontlasten. De centrale overheid moet worden gesteund in haar streven naar decentralisatie. In de steden zelf dient het beleid gericht te blijven op het bevorderen van werkgelegenheid, stadsplanning en voorwaardenscheppende activiteiten voor de opvang van migratie.

#### – Bevolkingsgroei en migratie

Als follow-up van de bevolkingsconferentie in Caïro werkt Nederland via samenwerking met internationale organisaties zoals UNFPA, WHO en IPPF en via de bilaterale kanalen aan de ondersteuning van de reproductieve gezondheidszorg. De steun bestaat naast integratie van dit thema in de basisgezondheidszorg o.a. uit bijdragen aan speciale programma's voor «safe motherhood», social marketing van anticonceptiva en programma's speciaal bedoeld om jongeren toegang te verlenen tot reproductieve gezondheidszorgvoorzieningen.

In de praktijk blijkt dat het in veel landen ontbreekt aan goede en betrouwbare demografische gegevens. Nederland geeft daarom steun aan een aantal landen bij het uitvoeren van volkstellingen en het opzetten van een demografisch instituut.

Voorts is onlangs afgesproken dat het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (het NIDI) het Nederlandse beleid op de terreinen van «Bevolking en Ontwikkeling» en «Migratie en ontwikkeling» inhoudelijk zal gaan ondersteunen.

#### – Migratie en milieu

De belangrijkste beleidsaspecten inzake de relatie milieu en migratie zijn op de conferentie over bevolkingsbewegingen ten gevolge van het milieu, die van 21–24 april 1996 in Genève werd gehouden (zie hoofdstuk III), aan de orde gekomen. Deze conferentie resulteerde in een «Statement of Principles» waarin een oproep gedaan werd aan regeringen, donoren, intergouvernementele organisaties en NGO's zich in te spannen het beleid en de coördinatie van activiteiten beter op elkaar af te stemmen. Het «Statement» bevatte onder meer de volgende aanbevelingen:

- het ontwikkelen van instrumenten ten behoeve van preventie («early warning») gekoppeld aan het algemene ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gebaseerd op de principes van duurzaamheid (Agenda 21) ;
- het koppelen en inbedden van noodhulp in duurzame ontwikkelingsprogramma's gezien het in vrijwel alle gevallen meerjarige, soms decennia-lange bestaan van opvangcentra met het karakter van stedelijke conglomeraties.

#### 2) Toelating, opvang en bescherming

De toelating, opvang en bescherming van vluchtelingen zal zich als



steeds in eerste instantie moeten blijven concentreren binnen de regio van oorsprong. Dit brengt in het algemeen minder aanpassingsproblemen met zich mee en kan bovendien te gelegener tijd de terugkeer vergemakkelijken. Activiteiten gericht op de aanpak en bestrijding van de schadelijke gevolgen van migratie in de regio worden, in nauwe samenwerking met de daar werkzame internationale organisaties, ondersteund.

Bij de opvang van massa-migratie in ontwikkelingsregio's moet bijzondere aandacht worden besteed aan de externe effecten in de landen van opvang, zowel in de sociaal-economische sfeer als wat betreft de bescherming van het milieu. Nederland steunt projecten waarbij werkgelegenheid wordt bevorderd in regio's waarin zich veel migranten bevinden, o.a. ter bevordering van de rehabilitatie en integratie in de regio. Kwetsbare groepen als vrouwen en kinderen verdienen extra zorg en bescherming.

### *3) Terugkeer*

De bereidheid terug te keren wordt uiteraard groter als een redelijk perspectief voor de toekomst in het land van herkomst wordt geboden. Ontwikkelingssamenwerking kan hiertoe een bijdrage leveren. Zowel bilateraal als in het kader van de EU, moet daarbij worden aangesloten bij het beleid van internationale organisaties als UNHCR, UNDP, ILO en IOM, om, waar het de korte termijn betreft, meer aandacht te besteden aan terugkeermogelijkheden. Daarbij moet begrip worden getoond voor en ondersteuning worden verleend aan ontwikkelingslanden die worden geconfronteerd met de reïntegratie van grote groepen terugkerende vluchtelingen uit de regio, bijvoorbeeld uit nabuurlanden. In dit kader heeft Nederland midden 1995 steun toegezegd aan PROFERI, het programma voor terugkeer en reïntegratie van in Soedan verblijvende Eritrese vluchtelingen. Dit programma zal worden uitgevoerd door de Eritrese staatsinstelling ERREC in samenwerking met UNHCR en schenkt ruim aandacht aan programmatische steun ten behoeve van training, opvang, huisvesting, tewerkstelling e.d. van terugkerenden. Soortgelijke programma's kunnen zowel in multilateraal als bilateraal verband tevens in andere landen worden overwogen.

### **Terugkeer vanuit Nederland naar het land van herkomst**

De bemoeienis van Ontwikkelingssamenwerking met het terugkeerbeleid vanuit Nederland voorzover het migranten uit ontwikkelingslanden betreft, vloeit voort uit het in de herijkingsnota geformuleerde beleid dat erop gericht is beleidsonderdelen beter te integreren. Er zijn echter ook speciale redenen die voor een meer geïntegreerde aanpak pleiten en die meer met de aard van de ontwikkelingssamenwerking verband houden. Het gaat hierbij immers om mensen uit ontwikkelingslanden, van wie een verbetering van de levensomstandigheden in eigen land bij Ontwikkelingssamenwerking centraal staat. Ook al betreft het in veel gevallen mensen met een betere opleiding en betere kansen dan hun achtergebleven landgenoten en blijft het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in eerste instantie gericht op de kansarmen in eigen land, toch verdienen de migranten in ons land om drie redenen aandacht.

In de eerste plaats om humanitaire redenen: migranten die om politieke redenen of uit puur lijfsbehoud hun vertrouwde omgeving verlaten, verdienen onze aandacht en waar nodig steun. De motivatie hiervoor is dezelfde als de zorg om de lotsverbetering van hen die in hun land bleven.

In de tweede plaats kunnen zich onder hen migranten bevinden die wegens hun opleiding en ervaring, ook in Nederland, de potentie hebben

bij terugkeer in hun land van herkomst een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van hun land.

Migranten kunnen profiteren van een aantal activiteiten dat Nederland ondersteunt ter bevordering van de werkgelegenheid.

Zij kunnen daarvan rechtstreeks profiteren door zelf een bedrijf op te zetten met ondersteuning uit een van de faciliteiten. Terugkerende migranten die gebruik maken van deze faciliteiten kunnen, bijvoorbeeld dankzij kennis van moderne bedrijfsvoering, nieuwe produktiemiddelen en exportkanalen, een voorsprong hebben op andere landgenoten. Voorts kunnen zij door hun kennis van lokale omstandigheden en hun contacten met donoren een brugfunctie vervullen bij programma's die met Nederlandse steun in het leven zijn geroepen. De migranten zijn hierbij geen doelgroep op zichzelf maar vormen eerder een reservoir van nuttige krachten die, indien goed ingezet, kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van hun gebied van oorsprong.

In de derde plaats omdat landen van herkomst, waaronder ontwikkelingslanden, aandacht vragen voor de problemen die de terugkeer en herintegratie met zich mee brengen van grote aantallen ontheemden en vluchtelingen uit de regio maar ook daarbuiten.

In samenhang met de inzet van andere betrokken departementen bestaat de bereidheid onder bepaalde voorwaarden uit ontwikkelingsgelden een bijdrage te leveren aan terugkeer van in Nederland verblijvende personen van buitenlandse afkomst.

Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het Terugkeerbeleid dat onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Justitie en bij het Remigratiebeleid dat gecoördineerd wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ondersteuning zal worden verleend aan de vrijwillige terugkeer van legaal in Nederland verblijvende migranten en afgewezen asielzoekers.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal de vrijwillige terugkeer van personen uit deze categorieën vergemakkelijken door een bijdrage in de vorm van steun aan herkomstlanden op verschillende niveaus:

- algemene steun aan het ontwikkelingsland in kwestie, ter bevordering van de wederopbouw na een conflict. Daarbij komt ook de bereidheid aan de orde van de desbetreffende regering mee te werken aan terugkeerprogramma's;
- programmatische steun voor de opvang of terugkeer van vluchtelingen uit de regio, bijvoorbeeld uit nabuurlanden;
- programmatische ondersteuning ten behoeve van de training, opvang, huisvesting, tewerkstelling en dergelijke van terugkerenden. Deze steun is niet individueel, doch komt zowel ten goede aan de terugkerenden als aan de reeds in de desbetreffende regio woonachtige bevolking. In dit verband kan gewezen worden op het eerder genoemde programma voor allochtoon ondernemerschap.

De negatieve ervaringen met terugkeerprogramma's in de jaren zeventig hebben geleerd dat in een nieuwe opzet in een vroeg stadium gericht moet worden samengewerkt met locale en nationale autoriteiten en NGO's in het land van herkomst; werkgelegenheidsprogramma's moeten worden afgestemd op de lokale vraag en potentiële ondernemers dienen vakbekwaam te zijn.

Uitgangspunt is voorts dat terugkeerprojecten niet alleen gericht zijn op het belang van het individu, maar dat ook de omgeving in het land van herkomst van de terugkerende er baat bij heeft en dat het programma structurele sociaal-economische perspectieven biedt.

De nieuwe opzet moet flexibel zijn en ruimte bieden voor een op het specifieke land gerichte benadering. Onderzoek dient plaats te vinden naar de manier waarop in de diverse landen en regio's kleinschalige werkgelegenheid en kleine kredietprogramma's kunnen worden opgezet.

#### *De terugkeer van legaal in Nederland verblijvende migranten*

De Kamer is per brief van 21 juni 1996 van de minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geïnformeerd over de hoofdpunten van het te voeren remigratiebeleid voor legaal in Nederland verblijvende migranten. Hierin is onder meer aangegeven dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bereid is financiële en daadwerkelijke steun te verlenen aan een algemeen remigratieprogramma, gericht op de vrijwillige terugkeer van migranten naar ontwikkelingslanden<sup>42</sup>. De ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Binnenlandse Zaken zullen de betrokkenheid van Ontwikkelingssamenwerking hierbij nader uitwerken.

De eerste projecten zouden van start kunnen gaan in de Hoorn van Afrika, Marokko, Kaapverdië, Ghana en Suriname. Indien deze goed verlopen, kan ook gedacht worden aan andere landen op de DAC-lijst (zie bijlage). De kennis en inbreng van de uit deze landen afkomstige bewoners in Nederland voor het ontwerpen van terugkeerprojecten is daarbij onontbeerlijk.

Vooruitlopend op het voornemen dit specifieke onderdeel van het beleid uit te werken, heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking enkele initiatieven ondersteund die betrekking hebben op het vergemakkelijken van de herintegratie van naar het land van oorsprong teruggekeerde migranten die legaal in Nederland verbleven. Het betreft hier een bijdrage aan de Stichting Steun Migrant (SSR) voor het remigratie-steunpunt in Berkane (Marokko) en aan de Euro-Marokkaanse conferentie over migratie en ontwikkeling (27–29 september 1996 in Tanger), georganiseerd door het Komitee Marokkaanse Arbeiders Nederland (KMAN).

#### *De terugkeer van afgewezen asielzoekers*

In een brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Justitie, van 23 februari 1996, werden, mede uit naam van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de uitgangspunten van het beleid ten aanzien van afgewezen asielzoekers uiteengezet.

Het betreft een tweesporenbeleid, vrijwillige en gedwongen terugkeer, waarbij het uitgangspunt is dat een asielzoeker van wie is vastgesteld dat hij geen recht heeft op verblijf in Nederland daadwerkelijk dient terug te keren naar zijn land van herkomst. Vrijwillige terugkeer is daarbij de meest wenselijke optie. Het ministerie van Justitie verstrekt via de Internationale Organisatie voor Migratie hulp aan individuele vrijwillig terugkerende niet tot Nederland toegelaten vreemdelingen.

Indien landen van herkomst weigeren hun onderdanen terug te nemen, wordt dit in het kader van de bilaterale betrekkingen aan de orde gesteld. In beginsel zijn daarbij alle aspecten van de bilaterale relatie in het geding. Ook is in dit verband van belang dat in EU-kader wordt gewerkt aan het opnemen van terugnameclausules in samenwerkingsakkoorden met derde landen (zie hoofdstuk II a). Overigens blijkt in contacten met autoriteiten van landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt, wanneer daarbij de terugnameproblematiek aan de orde wordt gesteld, dat deze autoriteiten het beginsel accepteren dat zij

---

<sup>42</sup> Zie ook het jaaroverzicht integratiebeleid ethnische minderheden 1997 van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Kamerstuk 25 001, vergaderjaar 1996–1997, nr. 1. pag. 15.

verplicht zijn hun eigen onderdanen terug te nemen, ook diegenen die niet meewerken aan hun vertrek. In de praktijk zijn er echter met een aantal landen problemen bij de uitwerking van afspraken over de terugname. (Ontwikkelings) landen – in het bijzonder landen die recent een situatie van conflict of (burger-) oorlog hebben meegemaakt – kunnen problemen hebben bij het op een aanvaardbare wijze opvangen van hun onderdanen. In die gevallen kan in het kader van het ontwikkelingsbeleid een positieve stimulans worden gegeven. De minister voor Ontwikkelings-samenwerking zal in dat geval langs de lijnen van het eerder genoemde programma eveneens bijdragen aan het stimuleren van vrijwillige terugkeer. Hiertoe worden, in overleg met ontwikkelings-, migranten- en andere organisaties actief op het terrein van migratie alsook met de landen van herkomst, specifieke programma's uitgewerkt. In eerste instantie betreft dit programma's voor Angola, Eritrea, Ethiopië, Somalië en eventueel Sri Lanka. Deze programma's zullen waar mogelijk aansluiten bij repatriëringsprogramma's van UNHCR en IOM. In deze programma's zal rekening gehouden worden met behoeften van landen van herkomst aan hulp voor wederopbouw en herintegratie van terugkerenden, ook uit de regio zelf. Ook zal bekeken worden in hoeverre deze programma's en de daarbij betrokken organisaties een rol kunnen spelen bij het zgn. «monitoren», zoals dat is omschreven in de, op pagina 5 genoemde, brief van 23 februari 1996 van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft ter bevordering van de vrijwillige terugkeer een speciaal hiervoor vrijgemaakte projectcoördinator aangesteld, die per 1 november jl. met zijn werkzaamheden is begonnen. Deze zal hierover ook overleg voeren met het ministerie van Justitie, waarbij de samenhang met het vraagstuk van gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet meewerken aan hun vertrek in het oog zal worden gehouden.

### **Terugkeer naar Suriname**

Recentelijk is door de Nederlandse regering besloten uit het algemene ontwikkelingsbudget, dus buiten de verdragsmiddelen voor Suriname om, middelen beschikbaar te stellen voor twee pilotprojecten die raakvlakken hebben met remigratie. Het betreft hier het project «kader t.b.v. het Surinaamse bedrijfsleven» en het project «inzet werklozen bij de Surinaamse (semi-)overheid». Deze pilotprojecten zijn tot stand gekomen op basis van de volgende overwegingen:

1. Voor de ontwikkeling van Suriname is het van groot belang dat op korte termijn maatregelen ter verlichting van het kadertekort bij de overheid en het bedrijfsleven genomen worden.
2. Er bestaat bij in Nederland levende (ex)-Surinamers een grote behoefte terug te keren en te assisteren bij de ontwikkeling van Suriname.

Het project «kader t.b.v. het Surinaamse bedrijfsleven» voorziet in ondersteuning van een vacaturebank voor het Surinaamse bedrijfsleven, het werven van kandidaten in Nederland voor vacatures die in Suriname niet vervuld kunnen worden en tegemoetkoming in de reis- en verhuiskosten voor personen die op deze wijze in dienst treden van een Surinaams bedrijf. Door dit ministerie wordt een bijdrage van NLG 394 500 aan de totale kosten van het project (die NLG 442 500 bedragen) gegeven.

In het project «inzet werklozen bij de Surinaamse (semi-)overheid» worden werkloze personen in dienst genomen door een Nederlandse stichting (SSA Project Management) en vervolgens gedetacheerd bij de Surinaamse (semi-)overheid. Van de totale kosten van dit project, die anderhalf miljoen gulden bedragen, komt NLG 674 500 ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking.

Tenslotte wordt gewerkt aan de operationalisering op korte termijn van een fonds van ongeveer NLG anderhalf miljoen waaruit begeleiding en kredieten verstrekt kunnen worden aan personen die willen remigreren naar Suriname en daar een bedrijf willen gaan opzetten. Dit fonds zal onderdeel worden van op p. 42 genoemde fonds ten behoeve van begeleiding en kredieten voor allochtone ondernemers in Nederland die niet willen remigreren, doch die kleinschalige arbeidsgenererende activiteiten willen opzetten in Turkije, Marokko en Suriname.

Aangezien de doelstelling van de pilotprojecten primair verlichting van het kadertekort in Suriname is, vindt werving en selectie plaats op basis van de bijdrage die een persoon hieraan kan leveren. Dit betekent dat de instellingen aan wie uitvoering van de projecten is uitbesteed in hun selectie niet beperkt zijn tot de groep personen met alleen een Surinaams paspoort, maar dat ook personen van Surinaamse afkomst met een Nederlands paspoort en in uitzonderingsgevallen ook niet uit Suriname afkomstige Nederlanders in aanmerking kunnen komen.

Wel kan een overweging bij de selectie zijn dat personen die willen remigreren wellicht een langduriger bijdrage aan de Surinaamse samenleving zullen leveren dan personen die in ieder geval na een beperkt aantal jaren willen terugkeren.

Personen met de Nederlandse nationaliteit kunnen steeds naar Nederland terugkeren voor zover de Wet op het Nederlanderschap daaraan geen beperkingen stelt<sup>43</sup>. Voor Surinaamse onderdanen in het bezit van een vergunning tot vestiging gelden de beperkingen die de Vreemdelingenwet stelt; zij zullen deze vergunning verliezen als zij hun hoofdverblijf buiten Nederland vestigen. Bij een verblijf van negen maanden buiten Nederland wordt de verplaatsing van het hoofdverblijf aangenomen. Zij zullen dan opnieuw een toelating voor Nederland moeten aanvragen.

### **c. Migratie en ontwikkelingssamenwerking in de EU**

Zoals in hoofdstuk II is geschetst, is het beheersbaar maken van migratie een weerbarstige materie waarover tussen de lidstaten van de EU slechts op beperkte onderdelen overeenstemming is bereikt. Wel bestaat er binnen de EU overeenstemming over dat de doelstellingen van ontwikkelingsbeleid enerzijds en het tegengaan van ongewenste migratie anderzijds kunnen samenvallen. Deze overweging speelt mede een rol bij de EU-hulp aan omringende regio's, zoals het Middellandse Zeegebied en Oost-Europa. Ook is erkend dat er een verband gelegd kan worden tussen ontwikkelingsbeleid en remigratie.

Tijdens de OS-Raad van 28 mei 1996 stelde de Raad voorop dat de menselijke ontwikkeling dikwijls in aanzienlijke mate bevordert en verrijkt is door migratie. Met de goedkeuring door de Raad van een aantal ontwerp-conclusies op het terrein van migratie en ontwikkeling is vastgelegd dat er voor ontwikkelingssamenwerking een rol is weggelegd bij de aanpak van aspecten van het migratievraagstuk. Dit als onderdeel van een geheel aan internationale politieke, economische, culturele en solidariteitsmaatregelen gericht op duurzame ontwikkeling en het terugdringen van armoede, werkloosheid en sociale uitsluiting.

De ontwikkelingsinspanningen, aldus de Raadsconclusies, moeten gericht worden op een geïntegreerde aanpak waarbij de diverse oorzaken van emigratie worden aangepakt en waarbij het accent ligt op die plattelandsgebieden en stedelijke conglomeraties waar dit probleem het grootst is.

<sup>43</sup> Alleen die Nederlanders die zich in een land vestigen waarin zij zijn geboren en waarvan zij ook de nationaliteit bezitten, kunnen de Nederlandse nationaliteit na 10 jaar ononderbroken gevestigd te zijn in dat land in principe verliezen (artikel 15 c van de Rijkswet op het Nederlanderschap). Surinamers verliezen de Nederlandse nationaliteit niet meer onder de werking van de Toescheidingsovereenkomst van rechtswege door hervestiging in Suriname. Alleen de schaarse bipatride Surinamers kunnen vallen onder artikel 15 c.

Onder meer zal prioriteit gegeven worden aan activiteiten ter versterking van de rechtsstaat, voor de lange termijn, en aan maatregelen die de herintegratie van terugkerende migranten bevorderen, zoals de steunverlening aan midden- en kleinbedrijf, voor de korte termijn.

De Raad beklemtoont het belang van een samenhangend beleid en onderstreept in dit verband dat onderling complementaire maatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling en ter stimulering van een liberaal handelsverkeer en economische samenwerking noodzakelijk zijn.

### **Het Nederlandse voorzitterschap van de EU**

De aanpak van de negatieve aspecten van migratie vraagt om een coherent beleid dat binnen de EU in de verschillende pijlers gestalte zou moeten krijgen. De Nederlandse regering heeft derhalve besloten migratie te kiezen als een van de coherentietheema's tijdens het Nederlandse voorzitterschap.

In dit kader is het van belang dat binnen de derde pijler (Justitie en Binnenlandse Zaken) gewerkt wordt aan de verbetering van de samenwerking met landen van oorsprong van migranten alsook aan de verbetering van de samenwerking op het gebied van de verwijdering van illegale immigranten en aan de aanpak van problemen i.v.m. de overname (zie hoofdstuk II p. 18).

De uitkomsten van de Euro-Mediterrane Conferentie te Barcelona (november 1995) zijn in dit kader eveneens relevant. Zo is door de deelnemende staten en de EU onder meer afgesproken de samenwerking te versterken met als doel de migratiedruk te verlichten, bijvoorbeeld door middel van programma's voor beroepsopleidingen en ter bevordering van de werkgelegenheid in landen van terugname.

Ter voorbereiding op het OS-voorzitterschap en om de dialoog met de Commissie gaande te houden is inmiddels een (inter-)departementale werkgroep onder BZ-voorzitterschap geformeerd waarin ook vertegenwoordigers van andere ministeries, met name Justitie, Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zitting hebben.

Belangrijk uitgangspunt bij het Nederlands migratiebeleid in de EU is dat weliswaar de ongewenste of illegale migratie naar Europa aan de orde zal worden gesteld, maar dat de belangen van de ontwikkelingslanden evenzeer worden meegewogen. In dat verband zal nadrukkelijk aandacht gevraagd worden voor het opvangen van de gevolgen van de zuid-zuid migratie. De hulp aan voor Europa belangrijke emigratielanden, zoals de Middellandse Zee-landen, mag niet ten koste gaan van de hulp aan de armste landen waarop de ontwikkelingssamenwerking zich richt.

Waar migratie verband houdt met «onderontwikkeling» staan de EU verschillende instrumenten ter beschikking om ontwikkeling te bevorderen. Behoudens de instrumenten die de ontwikkelingssamenwerking traditioneel ter beschikking heeft, betreft het ook andere beleidsgebieden waaronder handelsbevordering. Hierbij gaat het onder meer om stimulering van de exporten uit ontwikkelingslanden. Als voorzitter van de EU zal Nederland ernaar streven op concrete gebieden de coherentie tussen deze en andere aspecten van het EU-beleid te bevorderen mede met het oog op de samenhang tussen migratie en ontwikkeling.

## VI: LITERATUURLIJST

*Advies Migratie en Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking*, Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, no. 97, juli 1991.

Appleyard, R., International Migration and Development – An Unsolved Relationship, in: *International Migration*, Quarterly Review, Vol. XXX 3/4 1992, International Organization for Migration (IOM), Genève.

Böhning, W.R. en M.-L. Schloeter-Paredes (ed.), *Aid in place of migration?*, International Labour Office (ILO), Genève, 1994.

Bossema, W., *Angola*, landenreeks, Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), Novib, NCOS, 1988.

*Causes of international migration*, Proceedings of a workshop Luxembourg, 14–16 december 1994, Eurostat, 1995.

*Experiences concerning population and development strategies and programmes*, United Nations International Conference on Population and Development, A/conf. 171/4, 27 juli 1994.

*Guidance on ethnicity, ethnic minorities and indigenous peoples*, Centre for Development Studies Swansea, mei 1995.

Harris, N., *The new untouchables. Immigration and the New World Worker*, I.B. Tauris Publishers, London-New York, 1995.

*De Herijking van het Buitenlands Beleid*, ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1995.

*International Migration*, Quarterly Review, Vol. XXXIII 3/4 1995, International Organization for Migration (IOM), Genève.

*International Migration. Regional Processes and Responses*, United Nations Economic Studies no. 7, New York – Genève, 1994.

*International Migration Policies 1995*, United Nations – Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Population Division, 1996.

Lentjes, W., *Marokko*, landenreeks, Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), Novib, NCOS, 1995.

*Linkages – OECD and Major Developing Economies*, summary, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1995.

Muus, P., *De wereld in beweging. Internationale migratie, mensenrechten en ontwikkeling*, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, 1995.

*Report of the International Conference on Population and Development*, United Nations General Assembly, A/49/482, 6 oktober 1994.

*Research programme and outreach activities 1993–1995. Policy and research conclusions*, Development Centre (OECD), CD/AB (96) 1.

Stalker, P., *The work of strangers: A survey of international labour migration*, International Labour Office (ILO), Genève, 1994.

*The state of the world's refugees. In search of solutions*, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Oxford University Press, 1995.

Sunier, T., *Turkije*, landenreeks, Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), Novib, NCOS, 1993.

*Trends in international migration*, Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI), annual report 1994, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1995.



**BIJLAGE<sup>1</sup>**

Lijst met DAC-landen.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.