

Vergaderjaar 1996–1997

25 108

Migratie en Ontwikkeling

24 713

Vluchtelingenproblematiek in Afrika

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 25 april 1997

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 20 maart 1997 overleg gevoerd met minister Pronk voor Ontwikkelingssamenwerking en staatssecretaris Schmitz van Justitie over de **nota Migratie en ontwikkeling** (25 108 nr. 1) en de **notitie Vluchtelingen in Afrika** (24 713, nrs. 1 en 2).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rijpstra** (VVD) vroeg of Nederland in de hoedanigheid van EU-voorzitter de vraag aan de orde wil stellen hoe de EU dient om te gaan met de vluchtelingenstroom uit Albanië. Het leek hem dat het beleid van de Italiaanse regering niet bepaald als «menselijk» kan worden gekwalificeerd.

Mevrouw **Van der Stoel** (VVD) vond dat het kabinet zijn standpunten in de nota goed onderbouwt, maar voegde er direct aan toe dat de VVD op onderdelen de accenten wat anders legt. Gelukkig heeft blijkens de nota en de daarover schriftelijk gestelde vragen de opvatting dat migratie uit ontwikkelingslanden leidt tot braindrain veld gewonnen. Uit de stukken blijkt echter niet of de regeringen in de betrokken landen die opvatting ook huldigen. Is daar iets over bekend en ondernemen die regeringen stappen? Uit de nota blijkt ook niet dat die regeringen zich wensen in te spannen voor de verwezenlijking van de voornemens van kabinet en Kamer. Dat is immers een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van deze voornemens. Marokko liet bij monde van zijn minister voor emigratiezaken weten geen behoefte te hebben aan de terugkeer van «loosers». Dat laat zich raden, want de deviezen van de geëmigreerden vechten om de eerste plaats met die van de softdrugshandel. Een Kamerdelegatie stelde overigens in juni 1996 tijdens een werkbezoek vast dat de inkomsten die binnenkomen via de geëmigreerden teruglopen.

De nota onderstreept – voor sommigen ten overvloede – het belang van basis- en beroepsonderwijs in de desbetreffende landen. Net als bij onderwijs is de houding van de overheid van belang bij de aanpak van het bevolkingsvraagstuk. Ondertekening van de slotverklaringen van Kaïro en Kopenhagen leidt helaas niet vanzelfsprekend tot de uitvoering ervan. De

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), voorzitter, Verspaget (PvdA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD), R. A. Meijer (groep-Nijpels), De Haan (CDA), Visser-van Doorn (CDA).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoel (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkma (PvdA), Lilipaly (PvdA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (Unie 55+), Bolkestein (VVD), Hendriks, Bukman (CDA), Gabor (CDA).

aanpak van de «bevolkingsdruk» moet overigens wel gesplitst worden in beleidsterreinen als milieu, ruimtelijke ordening, landbouw, infrastructuur, vermarkting van producten en volksgezondheid. Bovendien gaat het om huidige en toekomstige generaties. Kan meer inzicht worden geboden in de daadwerkelijke uitvoering van de gemaakte afspraken in ontwikkelingslanden? De oplossing van de Kaapverdiaanse overheid sprak mevrouw Van der Stoel niet aan.

In vraag 34 (gedwongen verhuizingen) wordt het kabinet gevraagd naar een oordeel terzake. Wil de minister het antwoord alsnog geven?

In antwoord op vraag 15 wordt gesteld dat in «risicolanden» preboarding checks plaatsvinden. Mevrouw Van der Stoel wilde hier graag iets meer over weten. Vliegmaatschappijen zitten daar bepaald niet op te wachten en de indruk bestaat dat die checks nog maar weinig plaatsvinden.

Diverse vragen handelen over het (achterwege blijven van) internationaal handelen. Kan de Kamer worden geïnformeerd over de resultaten van het informeel overleg hierover in Amsterdam?

De passage in de nota en de antwoorden inzake de terugnameclausules leggen een grote voorzichtigheid aan de dag. Ze klinken een beetje als: «Wij willen wel, maar de anderen zijn afhoudend». Welke resultaten zijn hier inmiddels geboekt en wat gebeurt er als regeringen afwijzend blijven staan tegenover dergelijke clausules?

Heeft de bijeenkomst van de VN-commissie bevolking en ontwikkeling van eind februari enig resultaat opgeleverd?

Het antwoord op vraag 39 is dat ambassades en consulaten een rol kunnen spelen bij preventie en voorlichting, maar mevrouw Van der Stoel meende dat ze een rol móéten spelen in dezen. Te vaak zegt ambassadepersoneel nog dat het onder Buitenlandse Zaken valt en niet onder Justitie. Er is immers sprake van eenheid in kabinetsbeleid en het mag niet zo zijn dat Buitenlandse Zaken mensen doorlaat die Justitie vervolgens weer moet uitzetten.

Het Duitse project «Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft» sprak mevrouw Van der Stoel zeer aan omdat overheid en bedrijfsleven gezamenlijk de vrijwillige terugkeer van migranten ondersteunen. Is het kabinet bereid dit project aan te snijden in het voorjaarsoverleg met de sociale partners en daarover de Kamer te rapporteren?

Tijdens het algemeen overleg over remigratiebeleid is de suggestie gedaan Nederlandse emigranten financieel te ondersteunen in bijvoorbeeld de reiskosten. Minister Dijkstal wilde daar toen niet aan. Het feit dat instellingen vrijwillig terugkerende migranten ondersteunen, kan dus leiden tot een situatie van rechtsongelijkheid. Daarom stond mevrouw Van der Stoel daar huiverig tegenover, maar tegelijkertijd sprak het haar zeer aan dat vrijwillige terugkeer wordt gestimuleerd, zeker met het oog op de al eerder door haar genoemde braindrain. De fractie van de VVD is nog niet uit dit dilemma en staat open voor suggesties van Kamer en kabinet.

Mevrouw Van der Stoel kon zich in grote lijnen vinden in de nota en wilde daarom slechts enkele algemene opmerkingen maken en vragen stellen. Zij ging ervan uit dat de toelage die de mensen ontvangen in het land van herkomst op de lokale omstandigheden zal worden toegesneden.

De fractie van de VVD vindt dat de medefinancieringsorganisaties en de FMO betrokken moeten worden bij de uitvoering van de plannen.

Is geprobeerd het Nederlandse MKB bij de plannen te betrekken? Zo nee, wordt dat alsnog overwogen?

Bij welke bewindspersoon berust straks de eindverantwoordelijkheid/coördinatie van het beleid?

Hanteert het kabinet streefcijfers in het voorgenomen beleid? Om hoeveel mensen gaat het eigenlijk?

Valt bij benadering inzage te geven in de kosten?

Zal de Kamer regelmatig worden geïnformeerd over de voortgang?

Ten slotte deed mevrouw Van der Stoel een oproep aan haar collega's om met de VVD-fractie na te denken over de manier waarop volksvertegenwoordigers in de betrokken ontwikkelingslanden over de streep kunnen worden gehaald en kunnen worden betrokken bij het voorgenomen beleid.

Mevrouw **Roethof** (D66) stelde het op prijs om de migratie- en vluchtelingenproblematiek in een breed kader te beschouwen. De stukken leren dat West-Europa er niet zo goed van afkomt en dat Afrika, waar nog geen 10% van de wereldbevolking woont, de helft van alle vluchtelingen op de wereld herbergt. Het goede van een bredere benadering is dat ook de positieve kanten van migratie aan bod komen die, omdat grootschalige immigratie als een bedreiging wordt ervaren, niet altijd helder voor ogen staan. De fractie van D66 is voorstander van ontwikkelingsprojecten die een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst van een financiële basis voorzien. Als ter plaatse werkgelegenheid wordt gecreëerd wordt de ervaring van de migrant benut en wordt de basis gelegd voor een geslaagde ontwikkelingsinterventie. Op deze weg komt het zo naarstig gezochte ownership langs natuurlijke weg tot stand.

De bereidheid van de minister om mee te werken aan terugkeerprogramma's vond mevrouw Roethof nogal zuinig geformuleerd (pagina 46). Heeft dat te maken met de omstandigheid dat de projecten onder Justitie en Binnenlandse Zaken vallen terwijl ze door DGIS worden gefinancierd? Of gelooft de minister niet in de levensvatbaarheid van deze kleinschalige methode van internationale samenwerking? Mevrouw Roethof vermoedde in ieder geval onder de buitenlanders met een verblijfsvergunning een enorme potentie. Op het moment dat de politieke situatie in het land van herkomst ten goede keert, zijn zij de eersten om ontwikkelingsprojecten op te zetten en investeringen aan te trekken voor hun vaderland. Zij was verheugd over de extra fondsen ten behoeve van remigratie naar Suriname. In hoeverre kan dit land model staan voor Kaap Verdië, Marokko en Turkije?

Vervolgens stelde mevrouw Roethof de vraag aan de orde wat te doen als de autoriteiten van een land hun onderdanen niet willen terugnemen terwijl Nederland met dat land een intensieve ontwikkelingsrelatie heeft. Zij vond dat ontwikkelingsfondsen niet mogen worden gebruikt als een drukmiddel. In het specifieke voorbeeld van Ethiopië is dat overigens ook niet aan de orde. Als er op basis van gelijkwaardigheid een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten, moet er in goed overleg een oplossing worden gevonden voor Ethiopiërs die naar hun land terug willen of terug gestuurd worden omdat zij geen recht op verblijfsvergunning hebben. Staat er in de samenwerkingsovereenkomst met Ethiopië een terugnameclausule? Wat betreft de terugnameclausules in verdragen van de EU vroeg mevrouw Roethof zich af waarom Mexico en Chili daarbuiten blijven.

Veel migratie heeft een economische achtergrond. Het kan nuttig zijn om in emigratielanden via radio en televisie een betere voorlichting te geven over de werkelijke situatie in de harde Westerse samenleving en over de gevaren die mensen bedreigen als ze in de marges van die samenlevingen terecht komen.

Ook conflicten brengen migratiestromen op gang. Hoe komt het toch dat er een grote informele EU-top en een grote publieksmanifestatie over conflictpreventie worden gehouden en niemand in de gaten heeft dat op hetzelfde moment de situatie in Albanië volstrekt uit de hand loopt? Is de kwestie-Albanië tijdens de top aan de orde geweest? Zo niet, is er dan niet alle aanleiding om het earlywarningsysteem te verbeteren?

In het Grote Merengebied zijn grote groepen vluchtelingen door milities in gijzeling genomen. In die situaties werd een «hulpeconomie» tot stand gebracht, die rijkelijk werd gevoed door Westerse valuta. Is het niet beter om in dat soort gevallen de humanitaire crisis niet te verlengen?

Uit het jongste UNDP-rapport blijkt hoe onevenredig de welvaart is verdeeld over de wereld. Veel mensen die op zoek zijn naar verbetering van hun lot, zullen trachten naar Europa te gaan. Fysiek-geografische factoren kunnen inderdaad een belangrijk motief zijn voor een restrictief toelatingsbeleid. Aan de andere kant garandeert de verzorgingsstaat een vrij verkeer van personen. De paradox is dat mensen bij acceptatie aanspraak kunnen maken op de geldende sociale rechten maar tegelijkertijd in het kader van een restrictief toelatingsbeleid worden geweerd. Daarom vroeg mevrouw Roethof zich af of Nederland het verdrag ter bescherming van migratiewerkers en hun families niet alsnog moet ondertekenen. Ook illegale werknemers lopen soms grote persoonlijke risico's en genieten geen enkele bescherming. Deze groep wordt te veel uit het oog verloren. Erkend moet worden dat er een illegale arbeidsmarkt is en dat deze arbeidsmarkt moet worden gezien als een domein waar het Nederlandse sociale beleid tekortschiet.

De heer **Dittrich** (D66) spitste de algemene lijnen van de nota toe op de situatie in Albanië. Veel Albanezen ontvluchten hun land op zoek naar het perspectief van een beter economisch bestaan. Deze mensen zijn geen vluchtelingen in de zin van het vluchtelingenverdrag van Genève maar moeten veeleer worden beschouwd als migranten. Hij meende dat de kern van het beleid moet worden gevormd door economische structuurversterking in Albanië via de EU zodat de mensen perspectief in eigen land wordt geboden. De mensen die het land toch verlaten, moeten vervolgens worden opgevangen in de eigen regio. Italië is daar nu mee bezig, maar hanteert daarbij wel onmenselijke methoden. In EU-verband zou moeten worden nagegaan of Italië behoefte heeft aan financiële ondersteuning of expertise van andere landen. Van belang is dat de Albanezen weten dat het een tijdelijke opvang is en dat zij weer terug dienen te keren naar hun vaderland zodra de situatie is gestabiliseerd. Een dergelijke benadering gaat mensensmokkel tegen en past voor het overige geheel in het preventiebeleid zoals dat in de nota wordt omschreven.

In de nota staat dat er een ruimhartiger remigratie naar Suriname mogelijk moet worden gemaakt. Minister Dijkstal heeft echter verklaard dat mensen met een Nederlandse nationaliteit daar niet onder moeten vallen. De heer Dittrich meende dat bedoeld ruimhartiger beleid ook moet gelden voor Surinamers met een Nederlandse nationaliteit.

De heer **Apostolou** (PvdA) zei dat hij met instemming kennis heeft genomen van de nota over migratie en ontwikkeling en dat hij waardering heeft voor de wijze waarop de minister vorm en inhoud heeft gegeven aan zijn toezegging aan de Kamer. Hij beschouwde de nota als een eerste aanzet om de migratie, benaderd vanuit het ontwikkelingsperspectief, op de agenda te plaatsen. De nota is niet alleen beschrijvend, maar bevat ook voornemens die nadere uitwerking verdienen in bijvoorbeeld de komende begroting.

In de actuele discussie over migratie en asiel wordt terecht het aspect van armoede en onderontwikkeling betrokken. Velen hebben echter ten onrechte de neiging te stellen dat, als armoede en onderontwikkeling effectief worden aangepakt, migratie verdwijnt. Gezien het feit dat migratie naar het rijke deel van de wereld vooral als een negatief verschijnsel wordt ervaren, bestaat het gevaar dat het beleid op het terrein van migratie en ontwikkeling wordt gezien als een effectief middel om migratie af te remmen. De heer Apostolou wees er echter op dat ontwikkeling en welvaart de mobiliteit van mensen vergroten en dat het verschijnsel van de migratie altijd zal blijven bestaan. Het leek hem dat dit verschijnsel niet vanuit de optiek van bedreiging moet worden benaderd, maar vanuit de optiek van kansen voor landen en de ontplooiing van mensen. In dat kader passen zeer goed programma's voor terugkeer van

migranten en vluchtelingen als daarin mensen worden geholpen om keuzen te maken en hen perspectieven worden geboden.

In de nota worden in het kader van het terugkeerbeleid drie categorieën genoemd. De heer Apostolou stemde ermee in dat er een onderscheid wordt gemaakt, want voorkomen moet worden dat de discussie rond migratie en ontwikkeling wordt geconcentreerd op de uitgeprocedeerde en afgewezen asielzoekers. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat die discussie het gewenste brede karakter blijft behouden?

Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen ODA- en non-ODA-uitgaven op het terrein van migratie en ontwikkeling. Wat betreft ontwikkelingslanden waarmee Nederland een bilaterale relatie heeft, zullen de uitgaven grotendeels onder de ODA-norm vallen, maar voor de overige landen dient financiering plaats te vinden vanuit het non-ODA-budget. Het antwoord van de minister op de desbetreffende vraag is niet volstrekt duidelijk.

Migrantengroepen in Nederland hebben grote belangstelling voor het in het kader van het terugkeerbeleid ontwikkelde programma. Het leek de heer Apostolou gewenst dat mensen op een centraal adres hun vragen en ideeën kunnen deponeren. Bij welke afdeling van het ministerie kunnen zij terecht? Er dient overigens niet alleen op beleidsniveau maar ook op uitvoerend niveau een duidelijke structuur te zijn. Er zijn nogal wat stichtingen die zich met remigratie bezighouden en het was de heer Apostolou bekend dat getracht wordt van elkaars ervaringen en deskundigheden te leren. Het leek hem dat de rijksoverheid in dezen een stimulerende taak kan hebben.

Het is van groot belang dat mensen en organisaties in het land worden betrokken bij de implementatie van het programma. Het potentieel geïnteresseerden is groot en er zijn wellicht mensen die daadwerkelijk willen deelnemen aan een project. Te denken valt aan het programma «return of talent» in Afrika. Zou parallel aan dat programma een faciliteit in Nederland kunnen worden gecreëerd die de terugkeer van mensen die een nuttige rol kunnen vervullen in hun vaderland vergemakkelijkt?

De PvdA-fractie ondersteunt de voornemens van het kabinet ten aanzien van de terugkeer van afgewezen asielzoekers en dringt erop aan die voornemens zo snel mogelijk te realiseren. Hoe is de stand van zaken op dit ogenblik?

Waarnaar moet een groep Chileense vluchtelingen, die terug willen keren, worden verwezen bij de vraag om enige hulp bij die terugkeer?

De minister heeft zeer positief gereageerd op het rapport in het kader van het project «starten over de grens» maar helaas wordt die reactie niet verwoord in de thans voorliggende stukken. Het platform dat zich bezighoudt met het stimuleren van de terugkeer van ondernemers heeft ondertussen al te kennen gegeven dat het niet goed loopt met dit project.

In antwoord op schriftelijke vragen stelt de regering dat zij de conventie voor de bescherming van de rechten van migrerende werknemers nog niet ter bekrachtiging heeft voorgelegd aan de Kamer omdat het verdrag ook rechten toekent aan illegale migranten en hun gezinsleden. De desbetreffende vraag had echter een relatie met de Koppelingswet waarin een aantal rechten aan illegalen is gegeven: onderwijs, gezondheidszorg en rechtshulp. Dat zijn nu juist ook de elementen die in de conventie staan en daarom drong de heer Apostolou erop aan de ratificatieprocedure te starten.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) zei dat de nota's van de regering een werkelijkheid beschrijven die tot mededogen beweegt. Het beleid dient echter niet alleen een kwestie te zijn van charitas, maar dient vooral ook geënt te zijn op het oudtestamentische begrip «het recht van de vreemdeling». De mensen in de derde wereld hebben recht op hulp.

De staatssecretaris rept in haar nota van het ontoereikend zijn van het begrip «vluchteling». Er is inmiddels een werkdefinitie van de UNHCR

waarin ook de werkelijkheid van ontheemden is opgenomen. Is het gewenst het protocol van Genève in die zin aan te passen?

NGO's doen vaak voortreffelijk en onmisbaar werk bij de hulpverlening aan vluchtelingen. Opvallend is dat de minister nadrukkelijk de vraag aan de orde stelt of in sommige gevallen wel kan worden volgehouden de hulpverlening uitsluitend op humanitaire gronden te bieden en of soms ook niet partij moet worden gekozen. Vervolgens werd er geen duidelijk antwoord gegeven op deze delicate vraag. De heer Van Middelkoop stelde vast dat het Internationale Rode Kruis een groot deel van zijn prestige heeft ontleend aan een neutrale opstelling en het leek hem dat een discussie over de vraag of NGO's partij moeten kiezen de positie van die organisaties niet zal versterken. De minister zou overigens niet moeten volstaan met het stellen van de vraag. Kan hij enig inzicht bieden in een (begin van) een antwoord?

De minister is de afgelopen maanden zeer actief geweest in Afrika op het terrein van crisispreventie. Dat valt toe te juichen, maar het leek de heer Van Middelkoop dat de tijd rijp is voor een evaluatie van de rol van de minister. Is het wel de taak van de minister? Wat is zijn mandaat? Hoe verhouden zijn activiteiten zich tot inspanningen van internationale instellingen? Het fenomeen van tien geëngageerde Europese ministers voor ontwikkelingssamenwerking zou wel eens tot chaotische taferelen kunnen leiden! Wordt in Europees verband gesproken over de vraag of ontwikkelingssamenwerkingsgelden mogen worden gebruikt voor het verlichten van de migratiedruk? Heeft Nederland in dezen een standpunt ingenomen? Het is op zich goed dat het kabinet de vrijwillige terugkeer van afgewezen asielzoekers stimuleert, maar het kan natuurlijk niet de bedoeling zijn dat asielzoekers onder andere om die reden naar Nederland komen. Hopelijk is dit een academische vraagstelling.

Surinamers zonder Nederlandse nationaliteit durven niet terug te keren omdat zij bang zijn Nederland niet meer in te kunnen als zij toch niet kunnen aarden in Suriname. Graag kreeg de heer Van Middelkoop een reactie van de minister op deze stelling.

Ten slotte stelde de heer Van Middelkoop vast dat er een tendens is in Europa om het visum-, het asiel- maar ook het immigratiebeleid over te hevelen van de derde naar de eerste pijler. Wat zou zo'n overheveling betekenen voor het Nederlandse immigratiebeleid?

De heer **Verhagen** (CDA) zei waardering te hebben voor de voorliggende stukken van de regering. In de inleiding van de notitie Migratie en ontwikkeling staat dat de notitie vanuit Ontwikkelingssamenwerking een bijdrage vormt aan een geïntegreerd Nederlands migratiebeleid. Helaas valt uit het stuk niet op te maken dat er voortaan sprake is van een geïntegreerde toepassing van instrumenten uit beleidssectoren als buitenlandse politiek, defensie, internationale handel en landbouw, schuldenbeleid en vreemdelingen- en asielbeleid. Wellicht vormt de voorliggende notitie een aanzet tot een beleidsnotitie van het kabinet. Kan de Kamer nader worden geïnformeerd over taken en resultaten van de coördinator die moet zorgdragen voor een geïntegreerd terugkeerbeleid?

In de notitie Vluchtelingen in Afrika wordt duidelijk de noodzaak aangetoond van een substantiële rol van Ontwikkelingssamenwerking op het terrein van preventie en de opbouw van weerbare samenlevingen. Kan de minister de commissie op de hoogte stellen van de actuele situatie in het Grote Merengebied?

Los van het belang van burdensharing in Europees verband vroeg de heer Verhagen naar de betrokkenheid van het departement van Justitie bij de Europese discussie over de ontwikkelingen in Albanië. Hij wees in dit verband op Albanese maffiapraktijken ten aanzien van vluchtelingenstromen en mensensmokkel.

In de notitie Migratie en ontwikkeling staat dat het wachten is op de landen- en regiobeleidsplannen waarin migratie een aandachtspunt zal

zijn. Wat moet in dit verband worden verstaan «op den duur» en waarom wordt niet nu reeds het migratieaspect vervlochten in bedoelde plannen? Hoe verhoudt een en ander zich tot de jaarlijkse migratieprofielen, waarvan ook in de notitie wordt gesproken?

In het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking dient zeer zeker ook aandacht te worden besteed aan landen waaruit Nederland de meeste vluchtelingen krijgt: Somalië, Ghana, Ethiopië, Eritrea, Zaïre en Angola. Het leek de heer Verhagen gerechtvaardigd om in het kader van het meer algemene ontwikkelingssamenwerkingsbeleid specifieke aandacht te schenken aan deze landen van herkomst. In de notitie staat dat onder bepaalde voorwaarden de bereidheid aanwezig is om uit ontwikkelingsgelden een bijdrage te leveren aan de terugkeer van in Nederland verblijvende personen van buitenlandse afkomst. Welke zijn die voorwaarden?

Het IOM doet uitstekend werk, maar dient meer te worden betrokken bij het terugkeerbeleid. Waarom stelt Nederland zich terughoudend op tegenover de uitbreiding van het mandaat van het IOM?

De CDA-fractie heeft meer dan eens de noodzaak van een terugname-clausule in samenwerkingsakkoorden in het kader van de EU onderstreept. Duidelijk is dat wat betreft de samenwerkingsakkoorden met Israël en Tunesië dit niet adequaat is geregeld.

Ten slotte wees de heer Verhagen erop dat zijn fractie zich in het verleden meerdere malen heeft verbaasd over het feit dat met Ethiopië wel een overeenkomst is gesloten over de begeleiding van de terugkeer van vluchtelingen die zich gevestigd hadden in Soedan, maar dat dat niet geldt voor vluchtelingen die in Nederland terecht zijn gekomen en die niet vrijwillig willen terugkeren. Dit is op z'n minst een merkwaardige situatie, temeer daar de voorzitter van het Ethiopische parlement nadrukkelijk te kennen heeft gegeven dat er wel degelijk een bereidheid is om een dergelijk akkoord te sluiten. Het valt haast niet uit te leggen dat vluchtelingen niet uit hun woning mogen worden gezet maar wel verstoken blijven van voorzieningen en er tegelijkertijd geen akkoord kan worden gesloten dat het mogelijk maakt dat zij daadwerkelijk terugkeren.

Het antwoord van de regering

De **minister** merkte allereerst op dat de notities betrekking hebben op migratie en vluchtelingen en niet op remigratie van vluchtelingen. In de notities wordt getracht een beleidsmatig antwoord te geven op het vraagstuk van migratie en vluchtelingenschap. Sluitstuk van het in dezen te voeren beleid kan overigens heel wel remigratie zijn. Het is uitermate belangrijk een geïntegreerd beleid te ontwikkelen om migratie en vluchtelingenschap te kunnen beïnvloeden. In tegenstelling tot de heer Verhagen was de bewindsman van mening dat wel degelijk gesproken kan worden van een integraal beleid, gericht op de beïnvloeding van de push- en pullfactoren ten aanzien van migratie. Uiteraard doen zich daarbij de nodige problemen voor. Die vloeien onder andere voort uit de botsing tussen de sectorale Nederlandse economische belangen en economische belangen van ontwikkelingslanden. Maar in het algemeen kan worden gesproken van een redelijk geïntegreerd beleid ten aanzien van landen van herkomst. Meer dan in het verleden wordt Europese en Nederlandse hulp gericht op herkomstlanden en landen die de potentie hebben herkomstland te worden.

De poging om een geïntegreerd beleid van de grond te krijgen, wordt ook vertaald naar Europees niveau. Het begrip «coherentie van beleid» heeft betrekking op een viertal onderwerpen, waaronder migratie in de meest ruime zin van het woord. De Europese ministers voor ontwikkelingssamenwerking toonden zich tevreden over het feit dat het begrip «coherent beleid» nu eens niet theoretisch werd benaderd, maar dat werd uitgegaan van cases voorzover het gaat om zaken als voedselvoorziening,

visserij en conflict. De EU-partners waren echter op Duitsland na niet enthousiast over het voorstel om migratie aan de orde te stellen in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Men vond dat (re)migratie en ontwikkelingssamenwerking niets met elkaar hebben te maken. De bewindsman zei enigszins verrast te zijn door deze harde en ook ouderwetse opstelling, die onder meer wordt ingegeven door de angst voor vervuiling van ODA-gelden. In dat probleem valt overigens te voorzien, getuige het Nederlandse beleid op dit punt. Dat migratie niets met coherentie te maken heeft, is ook niet waar. Het tegengaan van de import van bloemen uit Gaza en Noord-Afrika getuigt bepaald niet van een coherent beleid nu door die wijze van werken de werkgelegenheid aldaar niet wordt bevorderd en migrantenstromen op z'n minst in stand worden gehouden. Nederland ligt wat dit betreft voor op zijn EU-partners maar dient wel behoedzaam te opereren om de partners geen argumenten in handen te geven die hun opvattingen bevestigen. Bedacht moet overigens worden dat Nederland in vergelijking met de andere EU-landen relatief weinig migranten binnenkrijgt.

De heer Apostolou heeft er terecht op gewezen dat ontwikkeling de migratiemogelijkheden vergroot. Dat brengt de nodige problemen met zich mee, maar moet niet als inherent slecht wordt betiteld. Migratie leidt tot onevenwichtigheden maar voorkomt ze ook. Bovendien zijn er landen die nooit de eigen bevolking zullen kunnen herbergen. Daarbij spelen factoren als bevolkingsgroei, erosie en verwoestijning een rol.

De beïnvloedingsmogelijkheden van vluchtelingenschap zijn meer man-made als oorlog, vervolging of chaos in het geding zijn. Ook andere Europese ministers voor ontwikkelingssamenwerking stellen zich wat dit betreft zeer actief op. Uiteraard is het daarbij van belang om zoveel mogelijk samen te werken, maar soms wordt een dergelijke samenwerking niet op prijs gesteld. Zo mocht de ontwikkelingssamenwerkingstrojka, die op lers initiatief tot stand is gebracht, niet worden opgevolgd. De Europese ministers van Buitenlandse Zaken – op minister Van Mierlo na – vonden dat hun collega's voor Ontwikkelingssamenwerking te veel bezig waren met conflicten, iets wat in de eerste plaats op hun beleidsterrein lag. Van een doorkruising van activiteiten kon echter geen sprake zijn om de simpele reden dat er geen activiteiten waren van de ministers van Buitenlandse Zaken op dat terrein. Ook al is het dus niet altijd even gemakkelijk, er zal gestreefd blijven worden naar Europese samenwerking op ontwikkelingssamenwerkingsgebied. Het spreekt vanzelf dat er ook nauwe samenwerking wordt gezocht met de regeringen van de desbetreffende ontwikkelingslanden, vooral als het gaat om het creëren en het benutten van regionale structuren.

De minister zegde desgevraagd toe de Kamer te informeren over de resultaten van een vergadering van partners van IGAD (de regionale organisatie van de Hoorn van Afrika) in Rome over Zuid-Soedan op 15 april a.s.

De bewindsman merkte vervolgens op dat het remigratiebeleid onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken valt, maar stelde het op prijs in de gelegenheid te worden gesteld er enige woorden aan te wijden. Ontwikkelingssamenwerking wil graag helpen om het remigratiebeleid vorm en inhoud te geven, bijvoorbeeld door politieke en financiële openingen te creëren en deskundigheid aan te bieden. Het is van eminent belang dat er een goede relatie is met de landen van herkomst. Zo is Nederland bereid om samen te werken met Marokko op het terrein van terugkeerprogramma's en belendende activiteiten. Terugkeerprogramma's sec leiden immers vaak tot jaloezie en tot onevenwichtigheden in de desbetreffende regio's. Eenzelfde samenwerking wordt gezocht met Ethiopië en Eritrea. Tot dusverre is er geen enkel ontwikkelingsland geweest dat te kennen heeft gegeven niet te willen meewerken aan de terugkeer van vaderlanders, ook niet als het gaat om de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Er wordt momenteel

hard gewerkt aan het aanpassen van verdragen die zich daarvoor lenen. De onderhandelingen over terugnameclausules verlopen, naar men zal begrijpen, nogal moeizaam. De wensen van de Kamer op dit punt worden dus gehonoreerd, maar de minister wilde er nog wel op wijzen dat veel onderhandelingspartners zich beledigd voelen door de opstelling van Europa in dezen. De onderhandelingen leiden in sommige gevallen tot bepaalde irritaties die een normale relatie niet kent.

Met de in de notitie genoemde pilotprojecten, gericht op remigratie naar Suriname, is een voorzichtig begin gemaakt. De evaluatie van beide projecten zal overigens betrekking hebben op de vraag hoe verder moet worden gegaan en niet of verder moet worden gegaan. Het fonds waaruit kredieten worden verstrekt aan mensen die willen remigreren en in Suriname een bedrijf willen beginnen, zal ook betrekking hebben op remigranten naar andere landen.

Het leek de minister niet dat het aan Nederland is om kritiek uit te oefenen op de wijze waarop de Italiaanse regering Albanezen die hun land verlaten bejegt. Aan alle activiteiten van de Italiaanse regering ligt de hoop ten grondslag dat de Albanezen te zijner tijd zullen terugkeren. De kwestie-Albanië maakt overigens weer eens duidelijk dat veel economische steun en slecht (nationaal) beleid niet goed samengaan.

In de desbetreffende regiobeleidsplannen zal voortaan een passage worden gewijd aan migratie en vluchtelingenschap. Binnen zeer afzienbare tijd zal de Kamer een brief krijgen over de situatie in het gebied van de Grote Meren.

De bewindsman vond dat de passage in de notitie Vluchtelingen in Afrika (op blz. 68) over het partij kiezen door NGO's bij het verlenen van hulp zeer evenwichtig is geformuleerd. Er treedt als vanzelf een solidariserende op bij de hulpverlener jegens de hulpvragende. Het is welhaast ondoenlijk om te achterhalen of zich tussen die hulpvragenden ook mensen bevinden die het nodige op hun kerfstok hebben. Er valt haast niet aan te ontkomen dat hulpverlenende instanties in toenemende mate als partijdig worden beschouwd door andere partijen. Vandaar ook het toenemende aantal slachtoffers onder hulpverleners. Een van de manieren om dat te voorkomen, is door aan beide kanten te gaan werken. Ook is het verstandig betrokkenen goed op te leiden, maar sommige organisaties vertonen wat dit betreft helaas nogal amateuristisch gedrag. In de derde plaats kan bescherming worden geboden.

In de jaren tachtig is internationaal overleg gevoerd over het verschijnsel van de braindrain. Ontwikkelingslanden wilden dat fenomeen tegengaan, maar de Westerse landen vonden dat dit niet kon omdat dat de vrijheid van mensen om elders te wonen en te werken zou beperken. In het kader van ontwikkelingsbeleid kan overigens veel worden gedaan om het probleem te verkleinen en daarover wordt ook met een zekere regelmaat internationaal overleg gevoerd. Braindrain via vluchtelingen is echter onafwendbaar.

Ten slotte merkte de minister op het niet acceptabel te vinden dat vluchtelingen gedwongen worden gerepatriëerd. Helaas was het in het geval van Tanzania ook niet te voorkomen. Er is tegen geprotesteerd, maar tegelijkertijd is ook hulp aangeboden. Gelukkig vindt gedwongen repatriëring niet vaak plaats in Afrika. Het is overigens niet alleen een economisch probleem, want vaak leiden vluchtelingenstromen tot vormen van politieke destabilisatie. Het is met name het laatste argument geweest dat Tanzania ertoe heeft gebracht over te gaan tot gedwongen repatriëring.

De **staatssecretaris** stelde vast dat de discussie in EU-verband over de burdensharing niet erg is opgeschoten. Zij vreesde dat het niet mogelijk zal zijn op relatief korte termijn goede afspraken te maken.

Justitie staat heel nadrukkelijk een geïntegreerd terugkeerbeleid voor. In april verschijnt een notitie over de uitgeprocedeerde asielzoekers waarin

veel vragen zullen worden beantwoord die tijdens dit algemeen overleg zijn gesteld. De Kamer zal ook op zeer korte termijn een brief krijgen over het overleg met de VNG over de positie van uitgeprocedeerde en afgewezen asielzoekers.

In een geïntegreerde aanpak staat vrijwillige terugkeer voorop, terwijl gedwongen terugkeer als sluitstuk wordt beschouwd. Ook op dit beleidsonderdeel zal gaarne gebruik worden gemaakt van de expertise van NGO's en wordt uiteraard nauwe samenwerking gezocht met andere departementen.

Nadat er eerst enige verwarring was, is nu volstrekt duidelijk dat Ethiopië bereid is mee te werken aan de remigratieprojecten en het opnemen in verdragen van terugkeerclausules. De problemen van de remigratielanden moeten overigens niet worden onderschat en vormen één van de redenen waarom het proces nogal wat tijd in beslag neemt.

Vorig jaar zijn ongeveer 190 preboarding checks uitgevoerd waarbij zo'n 500 personen zijn aangetroffen zonder geldige documenten. Toepassing van dit redelijk effectieve preventieve instrument zal worden verruimd.

De staatssecretaris zegde toe nader overleg te voeren over de vraag of het wenselijk en haalbaar is om de door de heer Apostolou bedoelde conventie inzake de bescherming van de rechten van migranten te ondertekenen.

Er zal naar verwachting nog wel het nodige water door de Rijn stromen voordat het migratiebeleid wordt overgeheveld naar de eerste pijler en dus onttrokken wordt aan de zeggenschap van nationale regeringen en parlementen. Nederland wil nadrukkelijk bepaalde ondergrenzen stellen en het beleid niet enkel en alleen laten bepalen door de meest zuinige landen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Traa

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Janssen