

Vergaderjaar 2006–2007

29 693

Verbanden tussen ontwikkeling en migratie

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2007

Graag informeren wij u in deze vierde rapportage over de voortgang op het terrein van migratie en ontwikkeling. De beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie van juni 2004 vormt daarbij het uitgangspunt. Tijdens het Algemeen Overleg van 7 december 2004 is toegezegd u hierover halfjaarlijks te rapporteren¹.

Ook in het afgelopen half jaar heeft het onderwerp migratie en ontwikkeling hoog op de internationale en EU agenda gestaan. Illustratief hiervoor is de *High Level Dialogue on International Migration and Development* in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) half september 2006. Maar ook de regionale EU-Afrika conferenties in Rabat en Tripoli (juli respectievelijk november 2006) waren belangrijk in het internationale debat over migratie en ontwikkeling. In deze rapportage zal worden ingegaan op de Nederlandse inzet en de uitkomsten van deze bijeenkomsten.

In deze rapportage wordt een aantal projecten en initiatieven beschreven die de uitvoering van ons beleid ondersteunen. Tevens zal worden ingegaan op de moties Ferrier en Herben betreffende het bevorderen van circulaire migratie vanuit Europese landen respectievelijk bescherming in de regio. Deze zijn aangenomen tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zuid-zuid migratie en illegale migratiestromen zijn twee onderwerpen die toenemende aandacht krijgen. Daarom is aan beide een paragraaf gewijd.

Op 18 mei 2000 is aan uw Kamer toegezegd om het verslag van de Werkgroep op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie (HLWG) toe te sturen. Het verslag van de eerste bijeenkomst onder Duits voorzitterschap van de HLWG op 2 februari 2007 is opgenomen in deze voortgangsrapportage. In het vervolg zullen verslagen van de bijeenkomsten in de voortgangsrapportage worden geïntegreerd.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 693, nr. 2.

1. Migratie en Ontwikkeling in internationaal perspectief

1.1 VN – High Level Dialogue

Op 14 en 15 september 2006 werd in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York op hoog niveau gesproken over internationale migratie en ontwikkeling in de *High-level Dialogue on International Migration and Development* (HLD). Vooruitlopend op deze rapportage werd uw Kamer hierover reeds geïnformeerd¹. Wij zullen hier derhalve slechts kort aanvullend terugblikken op de HLD en het vervolg erop.

Zoals ook in de Kamerbrief van 22 september staat, droeg de HLD geen besluitvormend karakter. Toch is de dialoog in de ogen van het kabinet een succes geweest. Wereldwijde migratie eerder als een probleem benaderd, nu lag de nadruk op kansen en mogelijkheden die migratie kan hebben voor de ontwikkeling van landen. Echter ook negatieve effecten van migratie, zoals illegale migratie, mensenhandel en xenofobie zijn aan de orde gekomen. Overheden hebben hiermee duidelijk blij gegeven van hun betrokkenheid en bereidheid om de positieve effecten van migratie op ontwikkeling te kunnen versterken en de negatieve effecten ervan te minimaliseren.

Nederland streefde vooral naar een open en constructieve dialoog. Beleidscoherentie en samenwerking op regionaal, nationaal en multilateraal niveau zouden het uitgangspunt moeten vormen alsmede respect voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden van migranten, waar ook ter wereld. Tevens was het voor Nederland van belang dat de relatie tussen migratie en vluchtelingen wordt onderkend, opdat deze niet als twee aparte onderwerpen worden gezien. Daarnaast zette Nederland in op een inhoudelijke discussie op vijf onderwerpen, te weten capaciteitsopbouw van migratiemanagement, tegengaan van *brain drain* en bevorderen van *brain gain* en circulaire en tijdelijke arbeidsmigratie, betrokkenheid van de diaspora, bestrijding van mensensmokkel en -handel en bestrijding van irreguliere migratie en illegale tewerkstelling.

Deze inzet is grotendeels behaald. Verschillende landen legden de relatie met vluchtelingen. Finland benadrukte namens de EU dat staten de verplichting hebben het recht op asiel te waarborgen, en ook dat vluchtelingen net als migranten economische, sociale en culturele bijdragen kunnen leveren aan landen van bestemming.

Een groot aantal delegaties vroeg aandacht voor de noodzaak van migratiemanagement, c.q. hulp bij capaciteitsopbouw. Ook Nederland benadrukte dat alle overheden baat hebben bij een beter beheer van migratiestromen.

Brain drain was één van de meest besproken onderwerpen. Nederland heeft gewezen op de mogelijkheden van circulaire migratie en noemde als voorbeeld lopende projecten over tijdelijke uitzending van migranten naar onder meer Ghana en Afghanistan.

Tijdens de HLD werd breed erkend dat migranten kunnen bijdragen aan zowel de ontwikkeling van landen van herkomst als bestemming. Er is aandacht gevraagd voor het bevorderen van deze positieve effecten van migratie door ondermeer investeringen in *human capital*, versterking van internationale samenwerking en geldovermakingen.

Mensenhandel is door veel landen de «zwarte kant» van migratie of globalisering genoemd en ten aanzien van irreguliere migratie werd het beeld van de «migranten in bootjes» duidelijk neergezet. Het stond niet ter discussie dat deze negatieve keerzijden van migratie moeten worden

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 693, nr. 10.

bestreden. Tevens noemden veel landen de noodzaak tot een «holistische aanpak» van migratie, waaronder ook effectieve terugkeer valt.

1.2 Vervolgstep: Global Forum

Een laatste inzet voor Nederland was het maken van een afspraak over een vervolg van de internationale dialoog over migratie en internationale ontwikkeling tussen staten. Deze volgende stap op het mondiale niveau zal in juli 2007 gezet worden. België heeft zich opgeworpen als gastland van een driedaagse bijeenkomst van het zogenaamde *Global Forum on Migration and Development*.

De bedoeling is dat het Forum een zo concreet mogelijke uitkomst krijgt en in die zin verder gaat dan de HLD. Dit kan alleen bereikt worden indien er een beperkt aantal specifieke onderwerpen geagendeerd wordt. Nederland heeft aangegeven in te willen zetten op het versterken van de relatie tussen het migratie- en ontwikkelingsbeleid, het stimuleren van circulaire migratie, inclusief tijdelijke arbeidsmigratie en terugkeer, het tegengaan van *brain drain* en van mensenhandel. Nederland heeft toegezegd België waar mogelijk te ondersteunen om het Forum tot een succes te maken. Zo is inmiddels financiële en personele ondersteuning geboden.

Tijdens de Raad van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM, 28 november t/m 1 december 2006) riep Nederland de *Global Migration Group*, een samenwerkingsverband van tien internationale organisaties die zich met migratie gerelateerde onderwerpen bezighoudt, op om gezamenlijk aan het Forum bij te dragen zodat de onderlinge synergie wordt bevorderd en kennis en expertise worden samengebracht.

De Tweede Commissie van de VN heeft op 22 november 2006 een resolutie over migratie en ontwikkeling aangenomen waarin onder andere wordt aangegeven dat de AVVN over twee jaar zal spreken over de follow-up van de *High Level Dialogue*.

1.3 VN-UNFPA

In het VN jaar van de migratie heeft ook de VN-vrouwen- en bevolkingsorganisatie (UNFPA) aandacht aan dit onderwerp besteed. Het jaarlijkse UNFPA *State of the World Population* rapport was in 2006 aan gender en migratie gewijd. Dit rapport *A Passage to Hope, Women and International Migration*, is op 7 september in Den Haag aan Hare Koninklijke Hoogheid Prinses Máxima aangeboden. Het rapport vermeldt dat inmiddels bijna de helft van de migranten vrouw is (48,8%). Er wordt beschreven hoe migratie de positie van vrouwen kan versterken, maar ook wat de risico's voor migrantenvrouwen zijn. Nederland heeft hier tijdens de HLD ook aandacht voor gevraagd.

1.4 IGC

In de derde voortgangsrapportage werd verslag gedaan van de activiteiten tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de *Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies* (IGC). Inmiddels heeft Nederland het voorzitterschap van de IGC overgenomen. Het thema dat Nederland dit jaar centraal stelt is «*designing effective immigration systems*». In dit kader wordt ook gesproken over voor migratie en ontwikkeling relevante aspecten zoals partnerschappen met derde landen, tijdelijke arbeidsmigratie en terugkeer. Andere relevante onderwerpen die besproken zullen worden binnen de IGC in 2007 zijn de samenwerking met derde landen ten aanzien van de problematiek van illegale immigratie

2. Migratie en Ontwikkeling in Europees Perspectief

Als gevolg van de aanhoudende stroom van migranten via Europese zuidgrenzen bleef migratie hoog op de Europese agenda staan. Zo is migratie besproken tijdens de informele Europese Raad in het Finse Lahti op 20 oktober 2006, in de JBZ-raad en in de Europese Raad in december. Hierbij wordt de samenhang tussen migratie en ontwikkeling meer en meer erkend. De EU-Afrika conferenties in Rabat en Tripoli hebben zichtbaar gemaakt hoe regionale samenwerking op dit terrein vorm kan krijgen. In de vorige rapportage werd reeds verslag gedaan van de conferentie in Rabat. In HLWG-kader wordt gesproken over de tenuitvoerlegging van de afspraken van beide conferenties.

2.1 Raadsconclusies

In juli 2006 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd over bestrijding van illegale immigratie. Positief is dat de Commissie als essentieel punt voor migratiemanagement het creëren van zogenaamde partnerschappen met derde landen heeft opgenomen. Tegelijkertijd is er binnen de EU steeds meer aandacht voor het bevorderen van de positieve effecten van migratie op ontwikkeling. Centraal staan het voorkomen van *brain drain* en vergroten van *brain gain* voor OS-landen, het vergemakkelijken van geldovermakingen naar landen van herkomst door migranten, het stimuleren van tijdelijke uitzending door gekwalificeerde migranten en het gebruikmaken van de diaspora bij de opbouw van het herkomstland.

Tijdens de informele JBZ Raad in september werd gepleit voor meer EU solidariteit bij de aanpak van het migratieprobleem aan de zuidgrenzen. Nederland heeft Spanje expertise aangeboden bij het verwerken van asielaanvragen. Vervolgens nam de JBZ Raad van oktober 2006 conclusies aan waarin de samenwerking tussen de EU-lidstaten en derde landen evenals versterking van het EU buitengrensagentschap Frontex centraal staan. Nederland bepleitte in de samenwerking met de betrokken derde landen een passende reactie van de EU als deze landen geen afspraken willen maken over terug- en overname.

Begin december 2006 heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European Migration Policy*. Hierin wordt gerapporteerd over de voortgang in de implementatie van de prioritaire acties die in december 2005 door de Europese Raad werden vastgesteld. Daarnaast heeft de Commissie in de mededeling nieuwe voorstellen opgenomen. Zowel de voortgang als nieuwe voorstellen worden in de HLWG besproken. Het voorstel van EU missies is voor een eerste bespreking aan de orde geweest. Doel is het versterken van de dialoog en samenwerking op gebied van migratie met een aantal Afrikaanse landen. Nederland heeft aangegeven het voorstel te steunen en zal zich daarbij actief opstellen.

Tijdens de Europese Raad van december 2006 is door de regeringsleiders uitvoerig gesproken over maatregelen om illegale migratie en de humanitaire wantoestanden tegen te gaan, zowel in landen van herkomst als bestemming. Dit heeft geresulteerd in een paragraaf over migratie in de Raadsconclusies. Nederland sprak steun uit voor de geïntegreerde en gebalanceerde benadering van de ontwerp-conclusies en vroeg aandacht voor het aanpakken van de structurele oorzaken. In dit verband bepleitte Nederland om het gezamenlijke streven van de Unie om de ODA-inspan-

ningen te verhogen ook nog eens in de conclusies te herbevestigen, hetgeen steun kreeg.

2.2 Conferentie Tripoli

Op 22 en 23 november 2006 heeft de EU-Afrika Ministeriële Conferentie voor Migratie en Ontwikkeling plaatsgevonden in de Libische hoofdstad Tripoli. Naast de EU-lidstaten waren de leden van de Afrikaanse Unie (AU) en Marokko, dat geen lid is van de AU, aanwezig. Vanwege de nationale verkiezingen bleef Nederlandse deelname beperkt tot ambtelijk niveau.

De uitkomst was een politieke verklaring, waarin een gezamenlijke benadering van migratie en ontwikkeling is opgenomen met daarin naast politieke afspraken ook actiepunten en een follow-up mechanisme. Acties beslaan onder meer het terrein van ontwikkeling en migratie, tegengaan van *brain drain*, mogelijkheden voor legale migratie, bestrijding van illegale migratie en terugkeer. Daarnaast wordt apart aandacht besteed aan de relatie met vrede, veiligheid en goed bestuur en bescherming van vluchtelingen. Tot slot is het Ouagadougou actieplan tegen mensenhandel aangenomen waarin samenwerking wordt afgesproken in de vorm van een pakket maatregelen.

2.3 Beleidsplan Legale migratie

In vervolg op het Haags Programma en het Groenboek Arbeidsmigratie (begin 2005) heeft de Europese Commissie op 21 december 2005 het Beleidsplan Legale Migratie gepresenteerd. Het Beleidsplan bevat een «routekaart» voor de resterende periode van het Haags Programma (2006–2009). Op een viertal vlakken schetst de Commissie de maatregelen die haar voor ogen staan om een goed aangestuurd migratiebeleid te ontwikkelen.

Op het wetgevende vlak zal de Commissie in 2007 een voorstel doen voor een kaderrichtlijn, waarin de basisrechten van arbeidsmigranten zullen worden opgenomen. Daarnaast zal de Commissie vier richtlijnen voorstellen, waarin de voorwaarden voor toelating en verblijf van specifieke categorieën arbeidsmigranten worden neergelegd: kenniswerkers, seizoensarbeiders, binnen een onderneming overgeplaatste personen en bezoldigde stagiairs.

De Commissie is met name ambitieus waar het gaat om kenniswerkers, waaraan vrijwel elke lidstaat behoefte heeft. De Commissie heeft aangegeven dat in dit kader een Europese *aanbodgestuurde* procedure voor het binnenhalen van kennismigranten ontwikkeld zou kunnen worden.

Nederland staat in beginsel positief ten aanzien van de strekking van het Beleidsplan en de sectorale aanpak waarvoor is gekozen. Een definitief standpunt zal mede gevormd worden op basis van het verwachte advies van de Sociaal Economische Raad (SER) over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid in ruimere zin. Daarnaast is het Centraal Plan Bureau (CPB) een onderzoek gestart naar arbeidsmigratiebeleid in het kader van het Beleidsplan Legale Migratie. De resultaten zullen in maart 2007 door het CPB worden bekendgemaakt.

3. Migratie en Ontwikkeling in nationaal perspectief

In 2006 is in de EU een groot aantal afspraken gemaakt over migratie en ontwikkeling en het tegengaan van illegale migratie. Dat was nodig, maar meer concrete acties zijn noodzakelijk. Nederland heeft het initiatief genomen om in de komende maanden met een aantal Europese landen in een informele setting bijeen te komen om ervaringen met projecten op

nationaal niveau uit te wisselen die kunnen leiden tot nadere samenwerking en een vergroot schaalniveau. Dit kan de processen en initiatieven op nationaal, Europees en internationaal niveau versterken en de samenhang nog meer vergroten. Thema's die aan de orde komen zijn onder andere legale en circulaire migratie, geldovermakingen, partnerschappen en de rol van de diaspora.

3.1 Arbeidsmigratie

Het Nederlandse toelatingsstelsel voor kenniswerkers wordt op dit moment getypeerd door vraagsturing. Ondanks het feit dat Nederland een van de meest liberale toelatingsregimes voor kennismigranten kent, heeft het als klein land met een onbekende taal op de internationale arbeidsmarkt voor hoogwaardige kenniswerkers een concurrentienadeel. Dat kan een reden zijn om het huidige beleid te heroverwegen. Ondermeer om hier meer inzicht in te verkrijgen is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in januari 2007, in samenwerking met het CPB, een conferentie over kenniswerkers georganiseerd.

Dit past binnen de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland. De beleidsnotitie daarover «Naar een modern migratiebeleid», heeft de regering op 22 mei 2006 aan uw Kamer gepresenteerd¹. De notitie is in oktober 2006 door de Tweede Kamer behandeld. Het nieuwe beleid zal meer gebaseerd zijn op de behoefte aan migranten die in de Nederlandse samenleving bestaat. Toelatingsprocedures zullen worden versneld en vereenvoudigd, ondermeer door centralisatie van de behandeling van verblijfsaanvragen en digitalisering en vereenvoudiging van aanvraagprocedures. Eén en ander zal vorm krijgen binnen de kaders van een verantwoord toezicht- en terugkeerbeleid.

Verder zal bij de nadere invulling van dit nieuwe beleid zorgvuldig worden bezien hoe tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden kan worden bevorderd en *brain drain* kan worden tegengegaan, waarbij van belang is dat tijdelijke arbeidsmigratie daadwerkelijk tijdelijk blijft. Dat laatste is enerzijds een kwestie van de handhaving van de voorwaarden bij de vergunningverlening, anderzijds is het zaak al bij de vormgeving van het beleid voor tijdelijk verblijf waarborgen voor effectieve terugkeer te incorporeren, zoals door het sluiten van terug- en overnameovereenkomsten met de betrokken landen van herkomst.

Het faciliteren en reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden maakt onderdeel uit van de adviesaanvraag aan de SER. De SER zal naar verwachting in maart 2007 advies uitbrengen. Indien Nederland overgaat tot een deels aanbodgestuurd beleid kan dit budgettaire consequenties hebben. Mogelijk bieden de aankomende CPB-studie en de SER-studie nadere inzichten. Verzocht is de economische en fiscale gevolgen hierin uit te werken.

3.2 Circulaire migratie

Het bevorderen van circulaire migratie en het tegengaan van *brain drain* zijn belangrijke prioriteiten van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid. De thans lopende projecten gericht op tijdelijke uitzending van migranten naar hun land van herkomst zien wij, hoe klein ook, als een vorm van *brain gain*.

In de vorige rapportage meldden wij dat IOM-Nederland in april 2006 een project is gestart voor tijdelijke uitzending van migranten naar Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Servië en Montenegro, Sierra Leone en Sudan. Doel van het project is om in een periode van twee jaar onge-

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005–2006, 30 573, nr. 1.

veer 150 gekwalificeerde migranten met een permanente verblijfsvergunning in Nederland op tijdelijke basis naar hun land van herkomst uit te zenden om bij te dragen aan de wederopbouw van het land. De IOM missies in de betrokken landen hebben een inventarisatie gemaakt van de behoeften en IOM Nederland heeft de diaspora in Nederland geïnformeerd. Met name de belangstelling voor Afghanistan, Sierra Leone, Sudan en Bosnië-Herzegovina is groot, zowel van de diaspora als van relevante partners in de landen. Inmiddels zijn ongeveer 25 personen naar deze landen uitgezonden. Een vergelijkbaar project gericht op de Ghanese gezondheidssector wordt binnenkort geëvalueerd.

Ook andere Europese landen zoeken naar manieren om circulaire migratie en tijdelijke arbeidsmigratie te bevorderen en *brain drain* tegen te gaan. Er is veel belangstelling voor de Nederlandse projecten. Wij hebben dan ook het voornemen om vergelijkbare projecten te starten met andere donoren. Tevens worden in het voorjaar de mogelijkheden voor samenwerking met Frankrijk mede op dit terrein nader besproken. Hiermee komen wij teemoet aan de motie Ferrier¹ waarin de regering verzocht wordt op Europees niveau het voortouw te nemen om circulaire migratie vanuit Europese landen te bevorderen.

3.3 Diaspora

Zoals gezegd bestaat er onder migrantenorganisaties veel belangstelling voor onder andere projecten gericht op tijdelijke uitzending naar het land van herkomst. Een knelpunt is echter dat migrantenorganisaties vaak de capaciteit niet hebben voor het beheer van een groter project. Daarom overwegen wij een project te starten dat migrantenorganisaties traint en versterkt waarmee zij de mogelijkheid krijgen uit te groeien tot een volwaardige ontwikkelingspartner.

Er is inmiddels ook een aantal projecten met steun van Buitenlandse Zaken gestart die tot doel hebben de betrokkenheid van de diaspora bij ontwikkelingsamenwerking te vergroten. PSO is gestart met het zogeheten «Cross Over» programma. Dit is een programma dat tot doel heeft de instroom van migranten bij reguliere ontwikkelingsorganisaties te bevorderen. Enerzijds door migranten uit te zenden naar hun land of regio van herkomst. Anderzijds wil het programma reguliere ontwikkelingsorganisaties ondersteunen de diversiteit van hun personeel te vergroten.

Het *African Diaspora Policy Centre* voert een onderzoek uit dat inzicht zal bieden in de visie, kennis, ervaring en initiatieven van migranten op ontwikkeling en migratie. Dit project bestaat uit ondermeer diepte-interviews en een beleidsseminar.

Een kleinschalige bijeenkomst met migrantenorganisaties zoals in juni 2006 werd georganiseerd op het ministerie van Buitenlandse Zaken, staat in de planning voor de eerste helft van dit jaar.

3.4 Capaciteitsopbouw van migratiemanagement

Nederland assisteert de Ghanese autoriteiten bij het versterken van de Ghanese immigratiedienst om (bron)documentenfraude op de luchthaven van Accra effectiever te kunnen bestrijden. Hiertoe heeft Nederland een bijdrage geleverd om de falsificatieunit op deze luchthaven beter in te richten, zodat de Ghanese Immigratiediensten beter en sneller valse of vervalste reisdocumenten kunnen herkennen. Tijdens een werkbezoek van het ministerie van Justitie en de Koninklijke Marechaussee aan Ghana is dit project met goed resultaat afgerond.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 V, nr. 24.

Voorts kunnen wij u melden dat het projectvoorstel dat de Ghanese Immigratiedienst onder het EU programma voor *Assistance to third countries in the Area of Migration and Asylum (AENEAS)* met Nederlandse en Britse steun had ingediend, is goedgekeurd. Het project heeft als doel de capaciteit van de Ghanese autoriteiten om illegale migratie tegen te gaan, te versterken door preventie en bestrijding van documentfraude. Het project zal begin 2007 van start gaan. Nederland en het Verenigd Koninkrijk zullen het mede blijven steunen.

3.5 Zuid-Zuid migratie

Aandacht voor Zuid-Zuid migratie is van belang binnen het thema migratie en ontwikkeling. Wij denken na hoe dit meer invulling kan krijgen in het migratie- en ontwikkelingsbeleid. De Radbouduniversiteit heeft hiertoe op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uitgevoerd waarin de relatie tussen internationale migratie en ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika centraal stond en de visie van de Zuidelijke landen daarop.

Migratie wordt in Sub-Sahara Afrika over het algemeen positief beschouwd. Een voorwaarde lijkt wel te zijn dat de migrant geld of anderszins naar de achterblijvers stuurt. Emigratie is als beleidsterrein nauwelijks ontwikkeld in Sub-Sahara Afrika. Slechts recentelijk wordt de diaspora beschouwd als een groep met ontwikkelingspotentieel. Migratie maakt vrijwel geen deel uit van de *Poverty Reduction Strategy Papers*. Wanneer dat wel het geval is richt het zich op de versterking van migratiemanagement. Wel zien steeds meer landen in dat migratie een integraal onderdeel dient te zijn van het buitenlands en ontwikkelingsbeleid. Wij kunnen landen daarbij ondersteunen.

Migratie is in Sub-Sahara Afrika geen nieuw fenomeen, met name circulaire migratie kent een lange traditie. Het aantal landen dat een migratiestroom naar het noorden genereert, is relatief klein. De meeste migratie betreft zuid-zuid migratie. Met name van arme *landlocked* landen maar ook van landen met een groot aantal vluchtelingen verblijft het merendeel van de emigranten in naburige landen. Zuid-zuid-migranten zijn relatief kwetsbaar (o.a. voor uitbuiting) en hebben minder mogelijkheden tot het sturen van geld naar degenen die zijn achtergebleven.

Een belangrijke conclusie luidt dat landen van waaruit migranten wel naar noordelijke landen (zoals Senegal, Kenia, Nigeria) vertrekken in de eigen regio juist worden gezien als bestemmings- of transitgebied. Veel landen fungeren dan ook tegelijkertijd als herkomst, transit en ontvangend land. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld Nederland. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek worden meegenomen in de verdere beleidsontwikkeling en dienen als basis voor een aantal specifieke analyses in nader te bepalen landen. Wij zijn voornemens deze landenanalyses in de loop van 2007 uit te voeren.

3.6 Vluchtelingen

Een belangrijke beleidsprioriteit van het kabinet is het versterken van vluchtelingenbescherming en het creëren van duurzame oplossingen in regio's van herkomst. Betrokkenheid hierbij wordt vanuit migratieperspectief ingegeven door de verwachting dat deze «bescherming in de regio» zal leiden tot de afname van secundaire migratiestromen naar de Europese Unie, terwijl effectiever bescherming wordt geboden.

Het beleid op het gebied van bescherming in de regio vindt in de Europese Unie zijn vertaling in de Regionale Beschermingsprogramma's. Per 1 januari 2007 is een pilotprogramma in Tanzania van start gegaan, dat wordt uitgevoerd door de UNHCR en wordt gefinancierd door de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk, België en Nederland. Ter de voorbereiding van deze pilot is door de Nederlandse ambassade een aantal bijeenkomsten belegd met de autoriteiten in de regio, de UNHCR en de internationale gemeenschap. Hierdoor is gezorgd voor maximale inbedding van de activiteiten in de ontwikkelingsagenda van Tanzania. Activiteiten die in het kader van het programma zullen worden ontplooid zijn onder andere de versterking van de capaciteit van Tanzaniaanse instituties ten aanzien van vluchtelingenbescherming en het vergroten van de veiligheid in vluchtelingenkampen. Daarnaast wordt gestreefd naar duurzame oplossingen: vrijwillige terugkeer voor vluchtelingen uit Burundi; hervestiging en eventueel lokale integratie voor vluchtelingen uit de DR Congo.

In de derde voortgangsrapportage werd melding gemaakt van het feit dat Nederland hervestiging strategischer wil gaan inzetten zodat het als katalysator kan fungeren voor het bewerkstelligen van duurzame oplossingen aan vluchtelingen. Hiervoor verwijzen wij u naar de brief aan uw Kamer van 29 augustus 2006¹.

3.7 Gemengde migratiestromen en illegale migratie

Met betrekking tot de motie Herben, aangaande het beperken van het aantal asielzoekers vanuit met name Afrika door het realiseren van meer opvangcentra in Afrika, kan worden opgemerkt dat de EU-Regionale Beschermingsprogramma's waaraan de motie refereert, niet tot doel hebben opvangcentra te bouwen. Daarnaast zijn de migratiestromen vanuit Afrika naar Europa zogeheten gemengde migratiestromen, met zowel personen die in aanmerking komen voor een asielvergunning als migranten die zich om andere redenen dan vanwege het zoeken van bescherming naar Europa begeven. Het merendeel van de migranten heeft echter geen recht op bescherming, waardoor het opzetten of verbeteren van vluchtelingenbescherming in de regio van herkomst, zoals de motie suggereert dan ook geen soelaas zal bieden. Het is hen immers niet te doen om bescherming.

Een project dat zich wél specifiek richt op terugdringen van de migratiestromen over de Middellandse Zee en richting de Canarische Eilanden, is het IOM-project «Dialoog en samenwerking tussen Europa, Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika bij de strijd tegen illegale migratie». Herkomst-, transit- en bestemmingslanden streven ernaar nadere afspraken te maken over identificatie, terugkeer en re-integratie. Tevens richt het project zich op informatieverstrekking aan potentiële illegale migranten. Aan de motie Herben zal dan ook in deze zin uitvoering worden gegeven.

Daarnaast draagt Nederland bij aan het project *Towards a Comprehensive Response to Mixed Migration Flows* dat onderdeel is van de *Dialogue on Mediterranean Transit Migration* (MTM-project), waarin, op basis van een eerdere inventarisatie, een rapportage is opgesteld over irreguliere migratiestromen in Afrika en de mediterrane regio. Tevens wordt een beveiligde website ontwikkeld met een «real-time» beeld van de migratielroutes. Tot slot wordt een aantal expertbijeenkomsten georganiseerd over illegaliteit, mensensmokkel en -handel, opvang, bewaring en terugkeer die moeten resulteren in richtlijnen voor het managen van gemengde migratiestromen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 19 637 en 29 237, nr. 1071.

Echter, ook de aanpak van illegale migratie kan niet zonder aandacht voor de beschermingsaspecten. Mede daarom heeft Nederland bijgedragen aan een UNHCR-project ten behoeve van de verbetering van asiel-systemen in Noord-Afrika. In vervolg hierop zullen in 2007 twee nieuwe projecten starten, die grotendeels door de Europese Commissie worden gefinancierd: één in Mauritanië, en een groter project gericht op Algerije, Marokko, Tunesië, Libië, Syrië, Jordanië en Libanon. Nederland zal het project in Mauritanië co-financieren en zal dit voor het tweede project overwegen indien hier nog cofinanciering voor nodig is.

Ook internationaal is er sprake van toenemende aandacht voor de problematiek van de gemengde migratiestromen. De UNHCR heeft onlangs een *10-Point Plan of Action* opgesteld voor de aanpak van deze stromen, waarin met name aandacht werd gevraagd voor een protection-sensitive aanpak van illegale migratie.

3.8 Terugkeer

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) geeft uitvoering aan het *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN)-programma, dat gericht is op de uitvoering van een humaan en effectief beleid voor de zelfstandige terugkeer of hervestiging van bepaalde categorieën vreemdelingen. IOM heeft tot taak voorlichting te geven, aanvragen voor vertrek in behandeling te nemen, de reis te arrangeren en het vertrek te begeleiden. Daarnaast kunnen vreemdelingen in aanmerking komen voor een ondersteuningsbijdrage om de eerste dagen na terugkeer in de kosten van levensonderhoud te voorzien. In aanvulling op de ondersteuningsbijdrage kunnen vreemdelingen in aanmerking komen voor een herintegratiebijdrage op grond van de op 15 juni jongstleden in werking getreden Herintegratieregeling Terugkeer (HRT).

In de periode van 1 januari tot 1 december 2006 zijn in totaal 2751 personen via IOM zelfstandig vertrokken. Hierbij hebben 874 personen gebruik gemaakt van de HRPT-regeling (vergelijkbaar met de HRT regeling, alleen voor een kleinere doelgroep), 319 van de HRT en 232 van de landgebonden REAN+-regelingen. Deze regelingen zijn met deze relatief hoge vertrekcijfers succesvol gebleken.

Meer initiatieven voor een humane en effectieve terugkeer worden genomen en ondersteund. Zo beoogt Stichting HIT een duurzame en effectieve terugkeer in Angola, Afghanistan en voormalig Joegoslavië te bereiken door breed hulp te bieden voor én na terugkeer inclusief begeleiding, advisering en arbeidsbemiddeling.

Een vergelijkbaar project wordt uitgevoerd door SAMAH. Deze Stichting richt zich uitsluitend op jonge asielzoekers. Doel is vrijwillige terugkeer van jonge asielzoekers en het vergroten van de kansen en mogelijkheden voor herintegratie in het land van herkomst. Het project richt zich op terugkeer naar Angola, Sierra Leone en Guinee.

Eerder vermeldden wij al een project van CARE International gericht op de re-integratie van teruggekeerde Somaliërs naar Somaliland. Binnen dit project worden honderd terugkeerders per jaar basisscholing en vervolgens een vakopleiding geboden. Inmiddels hebben 200 personen deelgenomen aan het project dat openstaat voor zowel terugkeerders uit de regio als voor terugkeerders uit Nederland. Eén van de positieve (voorlopige) resultaten van het project, is het feit dat vrouwelijke stagiaires geïntroduceerd zijn in veelal door mannen gedomineerde werkterreinen als medische technologie. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de gelijke toegang tot de arbeidsmarkt.

3.9 Overmakingen

De overmakingen van migranten (*remittances*) hebben nationaal en internationaal veel aandacht. Wij stellen ons op het standpunt dat overmakingen privé-gelden betreffen en de overheid daarom niet mag intervensiëren in de besteding van deze gelden.

De laatste jaren wordt veel studie gedaan naar de impact van de overmakingen op armoedevermindering. Daaruit wordt duidelijk dat de impact en de hoogte van de overmakingen verschilt per land en per regio. Juist uit de armste landen migreren de minste mensen naar het Westen en wordt het minste aan *remittances* ontvangen. Landen die het meest profiteren van de geldstromen zijn vaak landen met een gunstig investeringsklimaat, betere institutionele capaciteit en beter bestuur. Overmakingen zullen daarom geen vervanging zijn voor de ontwikkelingsgelden *Official Development Assistance* (ODA). Met ontwikkelingssamenwerking wordt immers ondermeer ingezet op armoedebestrijding door versterking van goed bestuur, institutionele capaciteit en vrede en veiligheid in ontwikkelingslanden.

Het NFX (*Netherlands Financial Sector Development Exchange*) organiseerde op 2 november 2006 een conferentie, waarbij het thema «*emittances*» aan de orde kwam. Er werden studies met betrekking tot de corridor Nederland-Suriname en Nederland-Marokko besproken. Eén van de conclusies was dat migranten vooral belang hechten aan betrouwbaarheid, voorts aan snelheid en pas in derde instantie aan het kostenaspect van de internationale geldtransacties. Er wordt relatief weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het overdragen van een tweede bankpasje of credit card aan de ontvanger in het land van herkomst, terwijl dat de goedkoopste oplossing lijkt te zijn.

3.10 Mensenhandel

Bestrijding van mensenhandel vergt een breed scala aan maatregelen en instrumenten. In het nationaal actieplan mensenhandel (2004) is een brede, integrale aanpak uiteengezet waarbij maatregelen op velerlei gebied zijn geïnitieerd. Het actieplan werd in 2006 aangevuld en in 2007 zal de stand van zaken wederom in interdepartementaal verband worden bekeken.

Het wetsartikel mensenhandel 273f WvSr. (2006) heeft de definitie van mensenhandel verruimd. Nederland heeft, conform het actieplan, een bijdrage geleverd aan de afbakening door de inventarisatie op het gebied van *slavery like practices* en gerelateerde internationaal aanvaarde definities. Behalve prostitutie worden nu ook andere vormen van uitbuiting, waaronder gedwongen arbeid, slavernij of met slavernij vergelijkbare praktijken tot mensenhandel gerekend.

In 2007 zal de uitvoering van het actieplan worden voortgezet door de in het plan genoemde actoren waaronder de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie. Hieronder valt ook het onderzoek naar de risicomomenten voor het schenden van mensenrechten in de preventie, opsporing, vervolging, slachtofferhulp, terugkeer en re-integratie.

De herziening van het EU-actieplan mensenhandel (december 2006) geeft handvatten tot meer Europese samenwerking in de bestrijding van mensenhandel. Wij zullen samen met andere betrokken departementen ook in 2007 inzetten om deze samenwerking te stimuleren, in coördinatie met de EU-instellingen op dit dossier.

Evenals in 2005 zullen de ambassades in de belangrijkste landen van herkomst voorzien worden van richtlijnen bij financiering van projecten op het gebied van mensenhandel, in het bijzonder projecten op het gebied van preventie en re-integratie. Wij zullen ons actief blijven inzetten bij de aanpak van mensenhandel onder andere door in multilateraal verband en bilateraal samenwerkingsafspraken met herkomstlanden te maken en preventieprojecten aldaar te ondersteunen. In 2006 betrof dit vooral Oost-Europa en Afrika, hetgeen in 2007 zal worden voortgezet.

Verder levert Nederland financiële steun aan het IOM-project *Building capacity to respond to trafficking in persons in the Netherlands Antilles*. Binnen dit project worden onder meer trainingen gegeven en richtlijnen opgesteld voor slachtoffer-identificatie, bijstand en voorlichting.

Tot slot

Sinds het verschijnen van de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie in juni 2004 heeft het thema onverminderd veel belangstelling gehad. Nederland is een van de eerste landen geweest met een beleidsnotitie. Inmiddels zijn andere (met name EU-)landen gevolgd. Een notitie van twee ministers gezamenlijk is echter uniek. Mede hierdoor laat Nederland internationaal zien serieus te streven naar een coherent migratie- en ontwikkelingsbeleid.

De afgelopen jaren is het thema migratie en ontwikkeling hoog op de internationale agenda gekomen. Over de bijeenkomsten is uw Kamer regelmatig geïnformeerd. De tijd van internationale agendasetting is nu voorbij. Onze focus zal de komende tijd vooral liggen op de concretisering van het beleid. Het bewerkstelligen van substantiële resultaten zal de nodige tijd en inspanning vergen. Daarom zijn wij voornemens de frequentie van de rapportage aan uw Kamer terug te brengen van halfjaarlijks naar jaarlijks.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven