

Vergaderjaar 2005–2006

29 693

Verbanden tussen ontwikkeling en migratie

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2005

Graag informeren wij u in deze tweede rapportage over de ontwikkelingen op het gebied van ontwikkeling en migratie. Hiermee komen we tegemoet aan een toezegging die wij deden in een Algemeen Overleg op 7 december 2004 met de vaste kamer commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Justitie. Tijdens dat overleg zeiden wij toe uw Kamer halfjaarlijks te zullen informeren over de uitvoering van het beleid op het gebied van ontwikkeling en migratie.

In juni 2005 is de eerste rapportage ontwikkeling en migratie naar de Tweede Kamer verzonden. Het onderwerp migratie staat zowel nationaal als internationaal onverminderd in de belangstelling. Concreet hebben de gebeurtenissen rond West-Afrikaanse migranten in de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla in Noord-Afrika ondermeer laten zien wat de gevolgen van illegale migratie kunnen zijn en hoe belangrijk een goed migratiebeheer binnen en buiten Europa is. Meer algemeen zijn het rapport van de Global Commission on International Migration (GCIM) en een mededeling van de Europese Commissie over Ontwikkeling en Migratie verschenen, waardoor het politieke debat over ontwikkeling en migratie is geïntensiveerd.

Naast de aandacht voor migratie neemt ook de interdepartementale samenwerking op dit dossier toe. De Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken zijn in toenemende mate betrokken bij het debat over ontwikkeling en migratie. De rapportage is met deze departementen, alsmede met het Ministerie van Financiën, afgestemd.

Op 12 augustus 2005 heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken een advies aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangeboden over de samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en migratie. Dit advies vertoont vele raakvlakken met het overheidsbeleid van ontwikkeling en migratie. De AIV concludeert dat migratie en ontwikkelingssamen-

werking twee beleidsterreinen zijn die over het algemeen coherent zijn met elkaar en die elkaar kunnen versterken. Maar de AIV wijst er ook op dat belangen op beide beleidsterreinen niet altijd parallel lopen en dat beleidscoherentie politieke keuzes vergt. De reactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op dit advies zal u begin januari 2006 toegaan. Dat beide teksten elkaar hier en daar overlappen, achten wij onvermijdelijk.

In deze rapportage, net als in de voorgaande, gaat de aandacht allereerst uit naar internationale ontwikkelingen op het gebied van migratie. Naast ontwikkelingen binnen de EU gaan wij ondermeer in op het rapport van de Global Commission on International Migration (GCIM), conform het verzoek van de vaste commissie voor Justitie. Vervolgens richt de aandacht zich op verschillende onderwerpen die onder het Nederlandse beleid inzake ontwikkeling en migratie kunnen worden geschaard. Daarbij beantwoorden wij onder meer vragen van de vaste commissie voor Justitie over bescherming in de regio en over de besteding van de 5 miljoen euro voor UNHCR naar aanleiding van de motie Eurlings.¹

1. Ontwikkeling en Migratie in internationaal perspectief

1.1 EU

Het afgelopen half jaar heeft migratie prominent op de agenda van de EU gestaan. Allereerst presenteerde de Europese Commissie op 6 september 2005 haar tweede Mededeling *Migration and Development: some concrete orientations*.² In deze Mededeling deed de Commissie voorstellen over overmakingen, arbeids- en circulaire migratie, het tegengaan van «brain drain» en de betrokkenheid van de diaspora. Het standpunt van de regering ten aanzien van deze Mededeling is u per BNC-fiche toegegaan.³

Op 21 november jl. nam de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) conclusies aan over migratie en de relatie met de externe betrekkingen. Daarin wordt de Commissie verzocht de voorstellen uit de eerder genoemde Mededeling nader uit te werken. Daarnaast nam de RAZEB die dag een EU-strategie voor Afrika aan. Op het punt van migratie zet deze strategie onder meer in op dialoog en partnerschap, capaciteitsopbouw, geldovermakingen en een toenemende betrokkenheid van de diaspora bij het migratievraagstuk.

Ook tijdens de Euromed Top in Barcelona op 27 en 28 november 2005 was migratie onderwerp van de agenda. Bij die gelegenheid vroeg Nederland, in de persoon van de minister president, aandacht voor de positieve kanten van het migratievraagstuk, alsmede de noodzaak om illegale immigratie te bestrijden. Migratie heeft in het nieuwe Euromed-actieprogramma meer nadruk gekregen.

Op 16 december 2005 heeft de Europese Raad prioritaire activiteiten vastgesteld voor een mondiale benadering van migratie. Deze activiteiten zullen zich onder meer richten op versterkte samenwerking op het terrein van grensbewaking, capaciteitsopbouw voor migratiemanagement, terug- en overname en de bescherming van vluchtelingen. Ook is opgenomen dat in 2006 een EU-Afrika ministeriële conferentie over migratie zal plaatsvinden. Met deze «*global approach to migration: priority actions*»⁴ wordt concrete invulling gegeven aan het Haags Programma dat onder het Nederlandse EU-voorzitterschap is aangenomen.

Ten slotte wordt begin volgend jaar het vervolg op het Groenboek «over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak» van de

¹ Amendement Eurlings op de begroting van Buitenlandse Zaken 2004 (29 200 V, nr. 27).

² COM (2005) 390 final, Migration and Development: Some concrete orientations.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 112 nr. 407.

⁴ Presidency conclusions, European Council, 15, 16 December 2005, 15914/05.

Commissie verwacht, waarmee het debat over arbeidsmigratie en circulaire migratie een impuls zal krijgen.

1.2 GCIM & IGC

Op 9 november 2005 verzocht de vaste commissie voor Justitie om een kabinetsreactie op het rapport van de Global Commission on International Migration (GCIM). De GCIM werd in december 2003 opgericht met als doel de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties en overheden te adviseren over een wereldwijde, coherente benadering van migratie. Op 5 oktober 2005 presenteerde de GCIM haar bevindingen in een openbaar rapport onder de titel «*Migration in an interconnected world: new directions for action*». Dit rapport dient mede ter voorbereiding van een Hoge Politieke Dialoog over migratie, die op 15 en 16 september 2006 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zal plaatsvinden.

Het GCIM-rapport biedt een helder overzicht van migratie als internationaal fenomeen. De hoofdconclusies van de GCIM zijn driedelig en richten zich op: 1. capaciteitsopbouw voor migratiemanagement, 2. beleidscoherentie en 3. versterking van internationale samenwerking tussen staten en internationale organisaties op meerdere niveaus. Door het gehele rapport heen benadrukt de GCIM dat het nationale en internationale migratiebeleid gebaseerd moet zijn op respect voor de rechten van de mens en fundamentele vrijheden.

De GCIM roept niet op tot ondertekening en ratificatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van migranten en hun gezinsleden, maar benadrukt wel dat internationale standaarden ontwikkeld en nageleefd moeten worden. Net als de andere EU-lidstaten overweegt de Nederlandse regering dit VN-Verdrag niet te ondertekenen. Wel is de regering het met de GCIM eens dat de bestaande mensenrechtenverdragen bescherming bieden aan eenieder die onder de rechtsmacht van Verdragsstaten valt en dat hier in het nationale en internationale migratiebeleid rekening mee moet worden gehouden.

De regering meent met de GCIM dat sommige overheden een gebrek aan capaciteit kennen om een effectief migratiebeleid te formuleren en te implementeren. Met name voor minder welvarende landen ligt hier vaak niet de eerste prioriteit. De internationale aandacht voor problemen rond migratie, en daarmee ook de druk op transit- en herkomstlanden om voortvarend op te treden, neemt echter toe. De recente gebeurtenissen in Ceuta en Melilla zijn in dit verband illustratief. Nederland erkent het belang van capaciteitsopbouw, zowel voor het ontmoedigen van illegale migratie als voor het bieden van adequate bescherming aan vluchtelingen. Daartoe ondersteunt Nederland zowel Europees als bilateraal concrete activiteiten. Bijvoorbeeld ten aanzien van de opbouw dan wel versterking van asielcapaciteit in enkele Noord-Afrikaanse landen en preventie van mensenhandel in Albanië.

Hoe belangrijk ook, capaciteitsopbouw is niet altijd het ei van Columbus. Daarvoor zijn de problemen rond migratie te complex. Een onderwerp als illegale migratie is in dit verband illustratief: waar dit voor het ene land een kwaad is, ziet een ander dit vooral als een middel om overmakingen te genereren en lokale spanningen te verlichten. Staten zullen, met het oog op onderlinge samenwerking, in toenemende mate een open dialoog over wederzijdse en afzonderlijke belangen moeten voeren.

De GCIM constateert een gebrek aan coherent beleid ten aanzien van migratie. Er zouden onvoldoende verbanden worden gelegd tussen migratie enerzijds en onderwerpen als ontwikkelingssamenwerking,

handel en arbeid anderzijds. De regering ervaart verbeteringen op dit punt, zowel nationaal als internationaal, maar erkent dat deze coherentie verder dient te worden versterkt. Het beleid inzake Ontwikkeling en Migratie biedt hiervoor een goed kader. Ook internationaal vraagt Nederland aandacht voor beleidscoherentie ten aanzien van migratie, onder andere binnen de «Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies» (IGC).

De IGC is een informeel, niet-besluitvormend netwerk voor de uitwisseling van overheidsinformatie op het gebied van asiel en migratie. Nederland bekleedt op dit moment het Voorzitterschap van de IGC. Tijdens een ambtelijke bijeenkomst op hoog niveau, begin december in Genève, heeft Nederland aangekondigd in het voorjaar van 2006, waarschijnlijk in april, een IGC-workshop over geïntegreerd migratiebeleid te zullen organiseren. Bedoeling is om aan de hand van een aantal concrete migratie-thema's, zoals Zuid-Zuid-migratie en bescherming in de regio, een gedachte-wisseling te laten plaatsvinden tussen vertegenwoordigers vanuit Justitie en Binnenlandse Zaken enerzijds en Buitenlandse Zaken, inclusief Ontwikkelingssamenwerking, anderzijds.

Een specifiek onderwerp dat de GCIM met beleidscoherentie in verband brengt, is tijdelijke en circulaire migratie. De GCIM bepleit een verruiming van de mogelijkheden voor deze vormen van migratie. Overheden, werknemers en werkgevers zouden zich volgens de GCIM actief moeten inzetten om effectieve tijdelijke arbeidsmigratieprogramma's vorm te geven. De GCIM vraagt in dit verband ook aandacht voor de voordelen van «meeneempensioenen». De regering bestudeert momenteel de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie, onder andere in het kader van het Project Reguliere Toelating. Over dit project zal de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in het voorjaar van 2006 een beleidsnotitie naar uw Kamer sturen.

Een element dat in de discussie over tijdelijke arbeidsmigratie een belangrijke rol speelt, is hoe te stimuleren dat tijdelijke arbeidsmigratie in de praktijk ook daadwerkelijk een tijdelijk karakter kent. De regering zal de SER volgend jaar om advies vragen over het faciliteren en reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden.

Andere specifieke onderwerpen waar de GCIM aandacht voor vraagt, zijn het soepeler laten verlopen van overmakingen van migranten en het beter benutten van kennis en expertise van de diaspora bij het promoten van handel met en investeringen in het land van herkomst. Voor wat betreft overmakingen benadrukken wij dat het hier privé-gelden betreft, ten aanzien waarvan de overheid terughoudendheid dient te betrachten. Positiever staan wij ten aanzien van de rol die de diaspora kan spelen bij de ontwikkeling van het land van herkomst. Voorwaarde is wel dat deze betrokkenheid niet in de weg staat van integratie in Nederland. Van migranten die hier hun hoofdverblijf plannen, verwachten wij allereerst een duidelijke gerichtheid op Nederland.

Een voorbeeld van een positief project voor tijdelijke uitzending van migranten is het MIDA-project van IOM. Onder deze titel biedt IOM Ghanese artsen werkzaam in Nederland de mogelijkheid om tijdelijk in het land van herkomst te werken. Daarnaast biedt het enkele artsen en studenten in Ghana de gelegenheid om tijdelijk stage in Nederland te lopen. In overleg met IOM en andere organisaties inventariseren wij momenteel de mogelijkheden om projecten als het MIDA-project voor Ghana ook naar andere doelgroepen uit te breiden, bij voorkeur in EU-verband. Het belang van integratie in Nederland weegt in deze inventarisatie nadrukkelijk mee.

Integratie als onderwerp komt in het rapport van de GCIM ook aan bod. De regering onderschrijft de positie van de GCIM dat internationale migratie de bevolkingssamenstelling van landen verandert en dat deze diversiteit een verrijking kan zijn voor het land van bestemming. De GCIM wijst er wel op dat een geslaagde integratie zowel van de ontvangende samenleving als van de migrant inspanning vraagt. De GCIM spreekt over integratie met respect voor diversiteit. De regering erkent dit belang maar wil daarnaast vooral ook nadruk leggen op gemeenschappelijkheid en gedeeld burgerschap. Daarbij gaat het erom dat alle burgers, ongeacht hun achtergrond, zich inzetten voor gemeenschappelijke doelen en voor een gedeelde visie van de toekomst. Dit veronderstelt het gebruik van een gemeenschappelijke taal, betrokkenheid bij de maatschappij, gelijke behandeling van en door burgers en de overheid en bestrijding van discriminatie.

De derde hoofdconclusie van de GCIM betreft het belang van verdergaande internationale samenwerking tussen staten en multilaterale organisaties op meerdere niveau's. Hiertoe worden steeds vaker initiatieven genomen. De Europese Unie is een treffend voorbeeld: opeenvolgende Voorzitterschappen schenken in toenemende mate aandacht aan migratie en aan de rol van dit onderwerp binnen de betrekkingen met derde landen. In het Haagse Programma, dat de Europese Raad tijdens het Nederlands Voorzitterschap op 4 en 5 november 2004 heeft aangenomen, spelen de externe betrekkingen een centrale rol in het migratiebeleid. Ook de conclusies over migratie en de externe betrekkingen van de EU, die de RAZEB op 21 november 2005 aannam, laten dit duidelijk zien. De hoge politieke dialoog over migratie in de AVVN, volgend jaar september, is een ander voorbeeld van de toenemende samenhang tussen migratie- en extern beleid.

Staten zullen meer samenwerking moeten zoeken om migratiestromen humaan en ordelijk te laten verlopen. Een essentieel uitgangspunt daarbij is dat staten, binnen de kaders van internationale afspraken en verplichtingen, het recht hebben om te bepalen wie het land binnenkomt en wie zich er kan vestigen. Dit uitgangspunt van staatssoevereiniteit vormt een belangrijke basis voor verdere praktische samenwerking op het gebied van migratie. Het impliceert dat staten elkaar ook moeten helpen om zaken als illegale migratie en uitwassen als mensensmokkel en -handel tegen te gaan.

Naast een betere samenwerking tussen staten, ziet de GCIM ook mogelijkheden voor een effectievere behandeling van migratie door internationale organisaties. De GCIM stelt voor om een *«inter-agency global migration facility»* op te richten. Wat de GCIM hiermee precies voor ogen staat, is niet tot in detail uitgewerkt. In grote lijnen komt het erop neer dat deze nieuwe groep coherentie zou moeten nastreven in het werk van internationale organisaties die zich primair of zijdelings met migratie bezighouden.

De regering geeft er de voorkeur aan te bezien in hoeverre de reeds bestaande Geneva Migration Group in deze faciliterende taak kan voorzien en of deze groep enige aanpassing dan wel uitbreiding behoeft. Voor wat betreft deze uitbreiding denkt de GCIM onder meer aan instanties als de Wereldbank, UNDESA, UNDP en UNFPA. In de Geneva Migration Group zijn thans zes verschillende organisaties verenigd die zich op één of andere wijze met migratie bezighouden, te weten, UNHCR, IOM, OHCHR, UNODC, ILO en UNCTAD.

De aanbevelingen uit rapport van de GCIM zullen in de aanloop naar de Hoge Politieke Dialoog in de AVVN zeker nog aan de orde komen. Ook de

Europese Commissie zal in het voorjaar van 2006 een Mededeling opstellen over het GCIM-rapport en de Hoge Politieke Dialoog. In de volgende voortgangsrapportage voor Ontwikkeling en Migratie zullen we hier ongetwijfeld op terugkomen.

2. Uitvoering notitie ontwikkeling en migratie

2.1 Capaciteitsopbouw

Capaciteitsopbouw is een belangrijk, maar, zoals gezegd, niet het enige instrument om ordelijke en humane migratiestromen te stimuleren. Een interdepartementale werkgroep capaciteitsopbouw is nagegaan in welke landen Nederland een zinvolle bijdrage kan leveren aan de capaciteitsopbouw in migratiemanagement. Een eerste geselecteerd land is Ghana. Nederland heeft met Ghana een goede partnerschapsrelatie en onderhoudt actieve contacten met dit land over verschillende aspecten van migratie. Het onderwerp is bovendien ook een belangrijk beleidsthema voor de Ghanese autoriteiten – een essentieel aspect om tot concrete samenwerking te komen. Ghana is zowel een herkomst – als transitland voor migranten naar Nederland. Illegale migratie vormt ook voor Ghana een probleem, omdat Ghana te maken heeft met belangrijke migratiestromen uit de buurlanden.

Nederland zal onder meer bijdragen aan het versterken van de Ghanese immigratiedienst met betrekking tot (bron)documentfraude. Verder zal Nederland hulp bieden bij het opzetten van een onderzoeksbureau voor migratie, verbonden aan één van de Ghanese universiteiten. Het MIDA-project voor Ghanese artsen werd reeds eerder genoemd. In overleg met de Nederlandse ambassade in Accra en de Ghanese overheid wordt gekeken of, en zo ja waar, verdere ondersteuning kan worden geboden en hoe de samenwerking op het gebied van migratiemanagement, inclusief het terugdringen van illegale migratie en mensensmokkel kan worden versterkt.

Voor heel West-Afrika geldt dat de sterke bevolkingsgroei en de grote werkloosheid en daarmee uitzichtloosheid voor de jonge populatie in West-Afrika directe gevolgen heeft voor de (in)stabiliteit in de regio en de duurzame ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen. Als perspectief ook in de toekomst blijft ontbreken, dan is het risico groot dat in de toekomst migratiebewegingen binnen de regio maar ook in de richting van Europa en andere Westerse landen zullen toenemen. West-Afrika zal de komende tijd één van de aandachtsgebieden zijn voor het beleid inzake ontwikkeling en migratie. Ervaringen van Nederland op dit vlak zullen ook in de Europese discussie over ontwikkeling en migratie worden ingebracht. Waar mogelijk zullen wij inzetten op gezamenlijke initiatieven vanuit de EU, of met enkele gelijkgezinde landen. Bedoeling is zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds lopende en nieuwe initiatieven van de ECOWAS op het gebied van capaciteitsopbouw en migratiemanagement, waarbij de aandacht ten dele ook naar vluchtelingen zal uitgaan.

2.2 Mensenhandel

In de afgelopen maanden heeft het Openbaar Ministerie gewerkt aan een concept indicatorenlijst – checklist – die signalen bevat voor alle vormen van uitbuiting. De uiteindelijke indicatorenlijst zal als bijlage worden gevoegd bij de aanwijzing aanpak mensenhandel van het college van procureurs-generaal, die naar verwachting voorjaar 2006 gereed zal komen. De Nederlandse ambassades zullen deze definitieve indicatorenlijst toegestuurd krijgen.

Onder Brits Voorzitterschap is gewerkt aan een EU Actieplan Mensenhandel. De bestrijding van mensenhandel is gebaat bij een Europese aanpak en bij meer coördinatie. Nederland heeft zich bij de besprekingen hierover uitgesproken voor adequate bescherming en ondersteuning van slachtoffers en een effectief opsporings- en vervolgingsbeleid. Van de acht onderdelen die het Actieplan omvat, is er één gericht op de externe dimensie. In de relatie met derde landen wordt met name aandacht gevraagd voor activiteiten gericht op preventie van mensenhandel, in het bijzonder de handel in kinderen, en reïntegratie van slachtoffers die naar hun land van herkomst terugkeren.

2.3 Bescherming in de regio

De vaste commissie voor Justitie heeft op 17 november jl. een reactie gevraagd op de recente mededeling van de Europese Commissie van september 2005 inzake bescherming in de regio. Ook is gevraagd of Nederland nog steeds een voortrekkersrol vervult binnen de Europese Unie met gelijkgezinde landen en wat de stand van zaken is van de UNHCR projecten die Nederland met deze landen heeft ondersteund ter voorbereiding op de EU pilots met een regionaal beschermingsprogramma. Verder is verzocht om informatie over de beschikbare financiële EU middelen voor de regionale beschermingsprogramma's. In onderstaande paragrafen gaan wij, mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken, op deze vragen in alsmede op de recente ontwikkelingen binnen de EU. Ook rapporteren wij, zoals eerder toegezegd, over de besteding van de 5 miljoen euro, waarmee de Nederlandse bijdrage aan UNHCR in 2004 is verhoogd op basis van een amendement van uw Kamer bij de begrotingsbehandelingen.

Uw Kamer is op 26 oktober 2005 door middel van een BNC fiche geïnformeerd over de Mededeling van de Europese Commissie inzake de regionale beschermingsprogramma's.¹ Hierin was ook een appreciatie van de Nederlandse regering opgenomen. Op 7 november 2005 heeft de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, en daarmee Nederland, zijn steun uitgesproken voor de aanpak die de Commissie in de Mededeling heeft voorgesteld en verzocht voorstellen uit te werken voor EU pilots met regionale beschermingsprogramma's in de Oekraïne, Moldavië, Wit Rusland en Tanzania. De Raad is momenteel in afwachting van nadere informatie van de Commissie over de precieze invulling van de programma's. De Commissie heeft aangegeven dat de programma's in de tweede helft van 2006 van start zouden moeten kunnen gaan.

De Commissie zal uitvoering geven aan de EU-pilots via de Aeneas budgetlijn voor technische en financiële ondersteuning aan derde landen op het gebied van asiel en migratie en de TACIS 2006 Regionale Actieprogramma's. De Commissie heeft nog geen indicatie gegeven van de beschikbare middelen uit TACIS. Onder het Aeneas budget voor 2005 is indicatief 2 miljoen euro gereserveerd voor asiel en internationale bescherming in de Oekraïne, Moldavië en Wit Rusland. Voor het realiseren van duurzame oplossingen voor vluchtelingen en migratiebeheer in de regio Sub Sahara Afrika is onder Aeneas 2005 op dezelfde wijze respectievelijk 4 en 5 miljoen euro gealloceerd.

Aeneas is zodanig ingericht dat maximaal tachtig procent van de programma's uit communautaire middelen gefinancierd wordt en het resterende gedeelte door derden via «competitive bidding», bijvoorbeeld door EU lidstaten. De Raad heeft op aandringen van Nederland en andere EU lidstaten in het bijzonder aandacht gevraagd voor de toekomstige financiering van de regionale beschermingsprogramma's. Binnen de discussie over de nieuwe Financiële Perspectieven zet Nederland erop in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 112, nr. 396.

dat hiervoor middelen beschikbaar komen. De EU pilots zullen kleinschalig van opzet zijn, gezien de beperkt beschikbare middelen.

Met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken bekijkt Nederland momenteel op welke manier een actieve bijdrage geleverd kan worden aan de EU-pilot in Tanzania via het Aeneas programma. Tanzania is een land dat langdurig grote vluchtelingenpopulaties opvangt. Uit een door Nederland mede gefinancierd onderzoek van UNHCR is gebleken op welke punten de beschermingscapaciteit van de Tanzaniaanse overheid versterking behoeft.¹ Nederland zou hier met Europese partners een bijdrage aan kunnen leveren. Mogelijke gebieden voor ondersteuning die de Tanzaniaanse autoriteiten hebben aangegeven zijn onder andere de training van grenswachten en de herziening van de Tanzaniaanse vluchtelingenwet.

Een actieve inzet is nodig om de vluchtelingenproblematiek in de regio's van herkomst op de EU agenda te houden. Deze agenda is namelijk in sterke mate gericht op de buurregio's van de Europese Unie. Nederland zet zich er ook voor in dat de bescherming van vluchtelingen in deze buurregio versterkt wordt, maar het uitgangspunt blijft dat vluchtelingen in een zo vroeg mogelijk stadium en zo dicht mogelijk bij huis bescherming moeten kunnen vinden. Verder zijn Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken momenteel in overleg om te bekijken of er ook buiten de context van de EU pilot gezamenlijk meer praktische actie ondernomen kan worden. Het EU-traject is namelijk een lange termijntraject en concrete activiteiten zijn vooralsnog kleinschalig, terwijl meer internationale samenwerking nodig is om de bescherming van vluchtelingen in de regio's van herkomst te versterken en duurzame oplossingen te realiseren.

Een eventuele pilot in Tanzania zal voortbouwen op het «*Strengthening Protection Capacity project*» (SPC project) van UNHCR, dat door Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en de Europese Commissie is gefinancierd. Behalve in Tanzania is dit SPC project uitgevoerd in Kenia, Benin en Burkina Faso. UNHCR heeft voor deze landen geanalyseerd waar de bescherming en leefomstandigheden van vluchtelingen verbeterd moeten worden, waar lokale overheids capaciteit versterkt kan worden en welke duurzame oplossingen er mogelijk zijn. Over de bevindingen zijn nationale consultaties gehouden met de betrokken overheden. Het project is afgerond met het opstellen van nationale actieplannen waaraan betrokken landen en UNHCR met steun van donoren nu uitvoering moeten gaan geven. Ter illustratie, in Kenia gaat het onder meer om de implementatie van de Keniaanse vluchtelingenwet en training van politie, immigratie medewerkers en non gouvernementele organisaties in vluchtelingenrecht.

Het tweede project dat Nederland met Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie heeft ondersteund is het UNHCR project ter voorbereiding op een Comprehensive Plan of Action for Somali Refugees. Dit project bevindt zich in de afrondende fase. UNHCR heeft in overleg met Kenia, Djibouti, Ethiopië en Jemen, de Transitional Federal Government of Somalia en de autoriteiten van Somaliland en Puntland een ontwerp-actieplan voor Somalische vluchtelingen opgesteld. In januari wordt met betrokken landen verder gesproken over de uitvoering en financiering van het plan. Nederland zal hierbij actief betrokken blijven. Niet alleen is de Hoorn van Afrika prioriteitsgebied van het Nederlandse buitenlands beleid, Somaliërs zijn ook de tweede grootste groep asielzoekers binnen de Nederlandse asielcijfers. Uit een eerder door Nederland medegefinancierd onderzoek naar de secundaire migratie van Somalische vluchtelingen is gebleken dat het ontbreken van een toekomstperspectief of bestaansmogelijkheden de belangrijkste reden is voor Somalische vluchtelingen om door te reizen, onder andere naar Europa.² Het reali-

¹ Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van UNHCR's Strengthening Protection Capacity project.

² Swiss Forum for Migration and Population Studies, secondary movements of Somali Refugees, 2005.

seren van duurzame oplossingen en de samenhang met het wederopbouwproces in Somalië zijn daarom voor Nederland belangrijke aandachtspunten in het actieplan.

Eerder hebben wij toegezegd uw Kamer te zullen informeren over de besteding van de 5 miljoen euro waarmee de Nederlandse bijdrage aan UNHCR in 2004 is verhoogd ten behoeve van bescherming in de regio. Eind november is van UNHCR een eindrapportage ontvangen. De middelen zijn door UNHCR binnen de reguliere landenprogramma's besteed in Ghana, Kenia, Tanzania en Jemen aan activiteiten gericht op capaciteitsopbouw van de betrokken overheden, op de veiligheid en levensomstandigheden in de vluchtelingenkampen en op het realiseren van duurzame oplossingen.

Deze vier landen vangen vluchtelingen op die uit landen komen waaruit Nederland relatief veel asielaanvragen ontvangt. Nederland heeft met deze activiteiten niet alleen een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de bescherming en leefomstandigheden van de vluchtelingen in de regio. Door de overheden te ondersteunen met capaciteitsopbouwprojecten is er tevens een basis gecreëerd om de dialoog aan te gaan over zaken die politiek gevoelig liggen in die landen, zoals het verlenen van identiteitsdocumenten aan vluchtelingen waardoor vluchtelingen zich ook buiten de kampen kunnen bewegen en kunnen werken.

Tijdens een gezamenlijk bezoek aan Kenia, dat voorzien is voor 23 en 24 januari 2006, zijn wij voornemens hierover verder te spreken met de Keniaanse autoriteiten en UNHCR. Ook zullen wij een bezoek brengen aan de Nederlandse hervestigingsmissie die dan gaande is in het vluchtelingenkamp Kakuma.

Op verzoek van uw Kamer gaan wij hier ook in op de verklaring van Amnesty International over regionale beschermingsprogramma's van september 2005, de brief die Amnesty op basis daarvan aan het Brits EU voorzitterschap heeft gestuurd op 7 oktober 2005 en het Oxfam-rapport «*The internationalisation of EU asylum policy*».

Amnesty en Oxfam leggen een verband tussen de regionale beschermingsprogramma's en de migratieproblematiek in de buurregio's van de EU, zoals de Middellandse Zeeregio. Nederland onderschrijft dat de bescherming van vluchtelingen die zich binnen bredere migratiestromen bevinden aandacht verdient. Enerzijds door dit als een van de voorwaarden te stellen aan de verdere EU samenwerking op het gebied van migratie met de betreffende landen. Anderzijds door er als EU aan te werken dat vluchtelingen zo vroeg mogelijk bescherming kunnen vinden en op termijn een duurzame oplossing. Een beleid van bescherming in de regio komt niet in plaats van, maar is complementair aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Nederland deelt de mening van zowel Amnesty als Oxfam dat regionale beschermingsprogramma's slechts dan meerwaarde zullen hebben als zij gebaseerd zijn op een gedegen analyse van bestaande noden, als er voldoende middelen vrijgemaakt worden en zij in coördinatie en samenhang worden ondernomen met het ontwikkelingssamenwerkings- en humanitaire hulpbeleid. Ook onderschrijft Nederland het belang van een EU-hervestigingsprogramma. Dit standpunt draagt Nederland ook uit in de onderhandelingen over de herziening van het Europees Vluchtelingenfonds dat ondersteuning mogelijk moet gaan maken aan EU lidstaten die een nationaal hervestigingsbeleid willen gaan voeren. Momenteel zijn er zeven EU lidstaten met een hervestigingsbeleid, waaronder Nederland.

De regionale beschermingsprogramma's worden niet, zoals Amnesty en Oxfam vrezen, aan landen in regio's van herkomst opgelegd. De Raad

heeft als voorwaarde gesteld dat de programma's worden ontwikkeld in partnerschap met de betrokken landen. Ten aanzien van Wit Rusland als land voor een pilot regionaal beschermingsprogramma hebben verschillende lidstaten, waaronder Nederland, vragen gesteld aan de Europese Commissie. Bij de verdere ontwikkeling van de pilot voor dat land zal Nederland scherp toezien op de voorwaarden waaronder dit gebeurt. UNHCR heeft van haar kant voorgesteld de pilot in Wit Rusland via non gouvernementele organisaties uit te voeren.

Een ander punt dat Amnesty en Oxfam opbrengen, betreft het terugverwijzen van asielzoekers vanuit Europa naar de regio. Dit element wordt door de Commissie niet benoemd in haar plannen voor regionale beschermingsprogramma's. Oxfam gaat ook in op een aanvankelijk idee van het Verenigd Koninkrijk om Europese centra voor de behandeling van asielverzoeken buiten het grondgebied van de Europese Unie te plaatsen. De regering is hier geen voorstander van, een standpunt dat we eerder naar voren brachten in een brief aan uw Kamer over bescherming in de regio, van 28 mei 2003.¹

2.4 Terugkeer

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) faciliteert (ex-)asielzoekers die zelfstandig wensen terug te keren. Het standaardprogramma hiervoor is de «*Return and Emigration of Aliens from the Netherlands*» (REAN)-regeling. In aanvulling daarop kan een herintegratiebijdrage worden verstrekt via een aantal programma's, zoals de Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT) en de zogenaamde REAN+-regelingen voor Irak, Afghanistan, Angola en de Democratische Republiek Congo. Op 30 november 2005 waren voor dit jaar in het totaal 3304 personen via IOM zelfstandig teruggekeerd. Hiervan zijn 1338 personen met gebruikmaking van de Herintegratieregeling Project Terugkeer vertrokken. Van de zogeheten REAN+-regelingen hebben 374 personen gebruik gemaakt. In de vorige rapportage berichtten wij uw Kamer reeds over een onderzoek van IOM naar beweegredenen van terugkerende Angolezen. Dit onderzoek zal binnenkort worden afgerond. IOM verwacht het rapport eind 2005, begin 2006 te kunnen opleveren.

Vanuit het programma Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling (TMO), waarover wij u reeds in de vorige voortgangsrapportage berichtten, wordt voorts een project van CARE International gefinancierd gericht op de reïntegratie van teruggekeerde Somaliërs naar Somaliland. Binnen dit project worden honderd terugkeerders per jaar basisscholing en vervolgens een vakopleiding geboden. Het project staat open voor zowel terugkeerders uit de regio als voor terugkeerders uit Nederland. In overleg met lokale autoriteiten, ondernemingen en NGO's wordt vastgesteld aan welke vaklieden een tekort bestaat om daar aansluitend op in te spelen. Na de opleiding krijgen de studenten een stageplaats bij een lokale onderneming. De praktijk wijst uit dat ze na hun stage vrijwel altijd kunnen aanblijven in een betaalde functie. Ze hebben echter ook de mogelijkheid om zelf een onderneming op te starten door een beroep te doen op een daartoe opgezet micro-kredietenfonds.

In de vorige rapportage besteedden wij ook aandacht aan een Europees project onder de titel «*Return of Qualified Afghans*» (ROA). Dit project van IOM, dat inmiddels is afgelopen, richtte zich op tijdelijke uitzending van gekwalificeerde Afghanen naar hun land van herkomst. De externe evaluatie van dit project heeft vertraging opgelopen. De Europese Commissie had de evaluatie aanvankelijk voor afgelopen zomer voorzien, maar het ziet er nu naar uit dat deze pas in februari 2006 beschikbaar zal

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 19 637, nr. 739.

komen. Wij hopen hierover meer te kunnen zeggen in onze eerstvolgende rapportage over ontwikkeling en migratie.

2.5 Overmakingen van migranten

Overmakingen van migranten, vaak aangeduid met de Engelse term «remittances», krijgen steeds meer aandacht in het internationale debat. In november presenteerde de Wereldbank de uitkomsten van haar onderzoek naar migratie en «remittances» in de «*Global Economic Prospects 2006*» (GEP). Een belangrijke maar niet onverwachte conclusie van het rapport is dat geldovermakingen van migranten bijdragen aan armoedevermindering. De instroom voor ontvangende landen van overmakingen van migranten is voor ontwikkelingslanden vaak groter dan de officiële ontwikkelingshulp. De totale ontwikkelingshulp (*Official Development Assistance*) in 2004 bedroeg ruim 78 miljard dollar terwijl via officiële kanalen de overmakingen van migranten uit ontwikkelingslanden naar hun familie in 2005 naar verwachting 167 miljard USD¹ zal bedragen.

Uit het onderzoek van de Wereldbank blijkt dat de kosten voor geldtransactiediensten in sommige gevallen onnodig hoog zijn en de diensten weinig transparant. Dit leidt ertoe dat er minder geld wordt overgemaakt. Gezien de ontwikkelingseffecten van «remittances» is dit een onwenselijke uitkomst. Hier valt volgens de Wereldbank nog veel winst te behalen, bijvoorbeeld door het verbeteren van de concurrentie tussen aanbieders en door meer transparantie in de kosten die aanbieders rekenen voor de transacties. Dit is vooral van belang voor de kleine overmakingen die voor migranten vaak typerend zijn. In november is er in de Algemene Vergadering van de VN een voorstel gedaan tot een resolutie over overmakingen door migranten. In de voorgestelde resolutie wordt het private karakter en de ontwikkelingsrelevantie van de overmakingen benadrukt. Overheden en andere belanghebbenden worden opgeroepen om mogelijkheden te onderzoeken om kosten van overmaking te reduceren en de overmakingen te faciliteren.

Ook in de Kamer is er toenemende belangstelling voor dit onderwerp². Het ministerie van Financiën onderzoekt de prijsstelling van geldtransactiediensten. Daarnaast onderzoekt zij de markt voor deze diensten in het algemeen: toegankelijkheid tot en transparantie van de markt. De evaluatie van de Wet inzake geldtransactiekantoren (Wgt) zal hierbij meegenomen worden. De Kamer zal over de uitkomsten worden geïnformeerd.

Tot slot

Raadsconclusies, het GCIM rapport en de Hoge Politieke Dialoog in de Algemene vergadering van de VN in 2006 – het zijn alle voorbeelden van de toenemende internationale aandacht voor ontwikkeling en migratie. Zowel nationaal als internationaal zullen wij onze gezamenlijke inspanningen ten aanzien van dit beleidsterrein de komende tijd verder intensiveren. In de volgende voortgangsrapportage komen wij hier graag op terug.

¹ Bron: OECD, www.oecd.org

² Algemeen overleg over ondergronds bankieren op 2 november 2005. De vraag over de prijsstelling van geldtransactiediensten werd gesteld door PvdA-kamerlid van Heemst. Daarnaast is er een motie ingediend door Van Bommel en Ferrier tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de vermindering van kosten van overmakingen.

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

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk