

Vergaderjaar 2005–2006

29 693

Verbanden tussen ontwikkeling en migratie

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2006

In deze derde voortgangsrapportage informeren wij u over de ontwikkelingen op het terrein van ontwikkeling en migratie in het afgelopen halfjaar. Hiermee komen we tegemoet aan onze toezegging zoals wij die uw Kamer op 7 december 2004 deden¹.

Op 29 maart jl. vond een Algemeen Overleg over ontwikkeling en migratie plaats (Kamerstuk 29 693, nr. 8). Bij die gelegenheid zeiden wij toe in de eerstvolgende voortgangsrapportage expliciet aandacht te zullen besteden aan de positie van vrouwen en kinderen in vluchtelingenkampen. Aan deze toezegging wordt hieronder voldaan. De minister van Financiën heeft onlangs een brief aan uw Kamer verstuurd over de prijsstelling van geldtransactiediensten in relatie tot overmakingen van migranten². Ook hier gaan wij nader op in.

Het debat over ontwikkeling en migratie stond het afgelopen halfjaar vooral in het teken van de komende Hoge Politieke Dialoog over internationale migratie en ontwikkeling. Deze dialoog vindt op 14 en 15 september in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) plaats. Hieronder zullen wij ingaan op de Hoge Politieke Dialoog, inclusief het voorbereidende rapport van de Secretaris Generaal van de VN, dat op 6 juni jl. werd gepresenteerd. Verder doen wij verslag van enkele andere internationale ontwikkelingen en staan we stil bij nationale initiatieven op het beleidsterrein van ontwikkeling en migratie. Eerder dit jaar lichtten wij uw Kamer reeds per brief in over onze gezamenlijke reis naar Kenia³.

1. Migratie en ontwikkelingen in internationaal perspectief

1.1 VN

De Hoge Politieke VN-Dialoog over internationale migratie en ontwikkeling zal op 15 september worden afgesloten met conclusies van de voorzitter van de Algemene Vergadering van de VN (Bahrein), niet met een

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

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 234, nr. 56.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 237, nr. 32.

resolutie. Deze keuze is mede ingegeven door het feit dat voor het eerst op dit niveau de aandacht zo expliciet naar ontwikkeling en migratie uitgaat. Maar ook zonder resolutie moet de betekenis van deze dialoog niet worden onderschat.

In het kielzog van de geplande bijeenkomst in de Algemene Vergadering is de aandacht voor ontwikkeling en migratie wereldwijd sterk toegenomen. Politici, vertegenwoordigers van internationale organisaties, academici en NGO's zijn in vele landen nauw betrokken bij conferenties en beleidsdiscussies. Ook de Europese Unie en regionale samenwerkingsverbanden als de Afrikaanse Unie, hebben ontwikkeling en migratie in het afgelopen halfjaar met regelmaat op de agenda geplaatst en het onderwerp met elkaar besproken. Deze toenemende internationale aandacht vergroot de kennis en mogelijkheden voor internationale samenwerking op dit vlak.

Nederland speelt in het internationale debat over ontwikkeling en migratie een actieve rol. Zo is Nederland, naast Marokko, Zwitserland en de Filipijnen, co-voorzitter van een ad-hoc groep van staten die in Genève overleg voert over de inzet tijdens de Hoge Politieke Dialoog in New York. De ad-hoc groep streeft naar een open en constructieve dialoog tussen staten en hoopt met haar voorbereidende gesprekken bij te dragen aan een geslaagde Hoge Politieke Dialoog. Tevens wil de ad-hoc groep voorkomen dat Noord en Zuid in deze discussie onwrikbaar tegenover elkaar komen te staan.

Ook in Beneluxverband is Nederland actief. Samen met de twee andere Benelux-partners heeft Nederland met het oog op de Hoge Politieke Dialoog een gezamenlijk standpunt opgesteld en gedeeld met de EU-partners. Dit standpunt richt zich zowel op korte- als op langetermijnoplossingen, waarbij de volgende gebieden als prioritair zijn aangemerkt: het tegengaan van brain drain, het tegengaan en wegnemen van de oorzaken van illegale immigratie, bestrijding mensensmokkel en -handel, het bevorderen van circulaire migratie en het stimuleren van vrijwillige terugkeer van die vreemdelingen die geen recht op verblijf kunnen doen gelden.

Op 15 maart heeft in Brussel de internationale conferentie over migratie en ontwikkeling plaatsgevonden, georganiseerd door de Belgische overheid in samenwerking met IOM en de Wereldbank. Hier heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het belang van coherentie op nationaal niveau en de betrokkenheid van migranten bij de discussie over ontwikkeling en migratie, ook in de aanloop naar de Hoge Politieke Dialoog benadrukt. Zij heeft daarbij ondermeer onze samenwerking geschetst en de gezamenlijke reis naar Kenia en het project *Migration for Development in Africa* (MIDA) in Ghana als voorbeelden genoemd. Deze conferentie vond plaats in Brussel en werd georganiseerd door de Belgische regering, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Wereldbank.

Ter voorbereiding van de Hoge Politieke Dialoog vond in de eerste week van april de jaarlijkse bijeenkomst van de VN-commissie voor bevolking en ontwikkeling (CPD) plaats. De vergadering van deze commissie stond ditmaal geheel in het teken van ontwikkeling en migratie. Nederland zette in op het tegengaan van brain drain, op het belang van capaciteitsversterking voor migratiemanagement en op het terugdringen van mensenhandel en -smokkel. Daarnaast wees Nederland op de noodzaak van coherent overheidsbeleid op het gebied van ontwikkeling en migratie.

De resolutie die uiteindelijk door de CPD werd aangenomen, kent een duidelijk evenwicht. Deze roept onder meer op tot het respecteren van de

mensenrechten en tot het uitbannen van racisme en mensenhandel. Daarnaast vraagt de resolutie aandacht voor de positieve bijdrage die migranten aan ontwikkeling kunnen leveren, bijvoorbeeld door een sterkere betrokkenheid van migranten bij de ontwikkeling in landen van herkomst en door overmakingen en circulaire migratie. Tijdens de CPD werd duidelijk dat met name de ontwikkelingslanden worstelen met het onderwerp en de relatie tussen ontwikkeling en migratie nog weinig vorm heeft gekregen in hun beleid. Daarom zal Nederland tijdens de Hoge Politieke Dialoog met name inzetten op het voeren van een open en constructieve dialoog. Hierbij zijn coherentie, coördinatie, wederzijds begrip en dialoog essentiële begrippen. Op basis daarvan kan met landen verder worden samengewerkt.

Op 6 juni 2006 presenteerde Secretaris-Generaal (SGVN), Kofi Annan, zijn rapport «*International migration and development*»¹. Naast analyses van de verschillende aspecten van migratie bevat dit rapport ook verschillende beleidsaanbevelingen. Meer dan in het verleden zal migratie deel moeten uitmaken van ontwikkelingsstrategieën, stelt Annan. Daarnaast pleit hij voor een coherent migratiebeleid binnen nationale overheden, iets wat volgens de SGVN om een betere coördinatie tussen verantwoordelijke departementen vraagt. Annan pleit ook voor regionale samenwerking op het gebied van migratie en hoopt dat goede initiatieven op dit vlak inspiratie voor andere regio's kunnen opleveren.

Het belang van mensenrechten, het ontmoedigen van illegale migratie en de strijd tegen mensensmokkel, zijn andere terreinen waarvoor de SGVN aandacht vraagt. Ook wijst hij op de vergrijzing in vele delen van de wereld en pleit hij voor een ruimhartiger arbeidsmigratiebeleid met de nadruk op meer mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie. Dat vrouwen verhoudingsgewijs steeds vaker migreren, brengt Annan tot de aanbeveling om gender en migratiebeleid sterker met elkaar in verband te brengen. Verder dienen migranten niet alleen onderwerp van beleid te zijn; meer dan nu het geval is, dienen ze rechtstreeks als partner van het ontwikkeling- en migratiebeleid te worden benaderd. Met deze aanbevelingen van de SGVN kunnen wij van harte instemmen.

Op institutioneel vlak komt de SGVN tot een voorzichtige aanbeveling. Voorzichtig, omdat meerdere landen, waaronder Nederland, eerder lieten weten geen voorstander te zijn van nieuwe VN-structuren. Bij verschillende gelegenheden hebben wij van onze kant benadrukt dat een gebrek aan internationale coherentie op het gebied van migratie niet per se om nieuwe structuren vraagt, maar veeleer om betere samenwerking en dialoog tussen staten en betere coördinatie tussen reeds bestaande organisaties. Annan komt nu met het voorstel een consultatief niet-besluitvormend forum in het leven te roepen, waarbinnen staten over en weer ideeën kunnen uitwisselen opdoen en waaraan ook VN- en andere organisaties een bijdrage kunnen leveren. Dit forum zou ook een platform kunnen bieden voor dialoog en uitwisseling met NGO's. Wie de organisatie van het voorgestelde forum op zich zou moeten nemen en waar de financiering vandaan zou moeten komen, zijn vragen die nog een antwoord verdienen.

In de verdere aanloop naar de Hoge Politieke Dialoog zal Nederland inzetten op het voeren van een open dialoog, waarin zowel de positieve als de negatieve effecten van migratie kunnen worden besproken. Daarbij zal ook scherp worden gekeken naar onderwerpen waarop noordelijke en zuidelijke staten een gedeeld belang hebben. Een goed voorbeeld hiervan is de strijd tegen mensensmokkel en -handel. In vele landen in de wereld wordt dit als een steeds nijpender probleem ervaren. Zo zet de Afrikaanse Unie nadrukkelijk in op verdergaande internationale samenwerking om dit

¹ Report of the Secretary General, 18 May 2006, A/60/871.

probleem aan te pakken. De Hoge Politieke Dialoog biedt daartoe een goede gelegenheid.

1.2 Europese Unie

Samenwerking met derde landen op het gebied van migratie is een belangrijk onderdeel van het Haags Programma. In december 2005 heeft de Europese Raad prioriteiten vastgesteld voor een algehele aanpak voor migratie. Deze zijn met name gericht op Afrika en het Middellandse Zeegebied. In het afgelopen half jaar is binnen de EU gewerkt aan het uitwerken van deze prioriteiten.

De Raad heeft de Commissie verzocht de implementatie van de prioritaire acties voor Afrika en het Middellandse Zeegebied te coördineren en eind 2006 over de voortgang te rapporteren. Begin dit jaar heeft de Commissie de lidstaten gevraagd te participeren in de implementatie van de prioritaire acties. Nederland is bereid een actieve rol te vervullen op het terrein van dialoog en samenwerking met Afrika, de regionale beschermingsprogramma's en een migratie-routes initiatief ter bestrijding van illegale migratie. Voor dit laatste initiatief heeft Nederland de inzet van IND liaisons in Accra en Nairobi aangeboden. Daarnaast is Nederland één van de initiatiefnemers en co-financierders van het regionale beschermingsprogramma in Tanzania. Op dit programma komen wij terug onder paragraaf 2.4 van deze rapportage.

Nederland neemt ook deel aan een studie naar mogelijkheden voor monitoring en surveillance aan de zuidelijke zeegrenzen van de EU. Begin juli 2006 heeft een EU-Afrika ministeriële conferentie plaatsgevonden in Rabat, waarbij de EU-lidstaten en een groot aantal West- en Centraal-Afrikaanse landen aanwezig waren. Daar is een actieplan aangenomen met een «menu» van gezamenlijke maatregelen op het gebied van migratie en ontwikkeling, legale en illegale migratie, die nu zullen worden geïmplementeerd. Namens Nederland heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking deelgenomen. In haar interventie heeft zij drie elementen benadrukt: samenwerking, coherentie en capaciteitsopbouw. Migratie en ontwikkeling als onderwerp van nationale en regionale strategieën, betrokkenheid van migranten bij ontwikkeling, *brain drain*, circulaire en tijdelijke migratie, mensensmokkel en -handel, op deze terreinen is nauwe samenwerking nodig, zowel nationaal als internationaal. Daarnaast riep de minister op tot het behouden van het momentum en het overgaan tot concrete acties en jaarlijkse monitoring van de implementatie van het actieplan.

Ook tijdens ontmoeting van de trojka van EU landen en de Europese Commissie met de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse landen (ECOWAS) van 23 mei jl. was migratie onderdeel van bespreking. Artikel 13 van het Cotonou Verdrag dat de relatie met landen uit Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) regelt, maakt migratie tot onderwerp van directe dialoog. Deze dialogen zijn recentelijk met Senegal en Mauritanië opgestart.

In vervolg op de informele OS-Raad onder Nederlands voorzitterschap, presenteerde de Commissie in april 2005 een mededeling over OS beleidscoherentie (PCD)¹. Vervolgens nam de RAZEB ter voorbereiding van de VN Top van september conclusies aan met daarin een twaalfstal «PCD Commitments». Migratie is één van de onderwerpen. Commissie en lidstaten stellen op dit moment een PCD werkprogramma 2006–2007 op.

Een ander initiatief ter bevordering van OS beleidscoherentie is de Mededeling van de Commissie onder de titel «EU Strategy for Action on the

¹ Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals; Communication from the Commission to the Council and the European Economic and Social Committee; COM (2005) 134 final, Brussels, 12.04.2005.

Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries». Deze Mededeling dateert van december 2005 en pleit voor een verruiming van de mogelijkheden voor migranten uit ontwikkelingslanden om tijdelijk elders te werken terwijl tevens actieve rekrutering uit kwetsbare sectoren in deze landen wordt tegengegaan. Op basis van deze Mededeling heeft de Raad op 11 april 2006 conclusies aangenomen, onder andere gericht op betere ondersteuning, planning en het faciliteren van betrokken landen ter versterking van de gezondheidssector. Ook wordt op basis hiervan nu gewerkt aan het opstellen van een EU gedragscode voor ethische rekrutering. Nederland neemt deel aan de «Human Resource» werkgroep die door de Commissie is opgezet.

1.3 IGC

In de tweede voortgangsrapportage kondigden wij aan dat Nederland in het kader van haar voorzitterschap van de «*Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies*» (IGC) een workshop zou organiseren over geïntegreerd beleid ten aanzien van ontwikkeling en migratie. De relevantie van dit onderwerp werd en wordt breed onderschreven door de IGC-staten en sluit aan bij de aanbeveling van SGVN Annan, dat overheden intern naar een coherent migratiebeleid dienen te streven.

De IGC-workshop vond plaats op 18 en 19 april jl. en was een succes. Voor het eerst spraken vertegenwoordigers uit de hoek van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking enerzijds en Justitie en Binnenlandse Zaken anderzijds, direct met elkaar over ontwikkeling en migratie en over de verschillen in de benadering van dit onderwerp. Deelnemers waren het erover eens dat migratie in toenemende mate onderwerp van internationaal beleid wordt en dat dit een nauwere samenwerking tussen betrokken departementen vergt. Dit besef leidt echter niet vanzelf tot resultaten. De wereld van ontwikkelingssamenwerking, met zijn nadruk op armoedebestrijding, en de wereld van Justitie en Binnenlandse Zaken, met zijn focus op het reguleren van migratie, sluiten niet automatisch op elkaar aan. Dit beeld was voor alle IGC-landen herkenbaar.

De slotsom van de workshop was dat IGC-landen meer aandacht aan Zuid-Zuid-migratie moeten besteden en hierover verdere kennis dienen op te bouwen. Of het nu brain drain, vluchtelingenstromen of mensen-smokkel betreft, al deze elementen van migratie kunnen sterk van invloed zijn op de ontwikkeling en stabiliteit van samenlevingen.

In discussies over arbeidsmigratie werd aandacht besteed aan de visie van de SGVN dat verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie positief kan zijn om tekorten in bepaalde sectoren op te vullen en dat dit in het belang is van ontwikkelingslanden die een arbeidsoverschot hebben in die sectoren. Tegelijkertijd was er ook aandacht voor de negatieve effecten van arbeidsmigratie voor ontwikkelingslanden daar waar het gaat om het grootschalige langdurige vertrek van bijvoorbeeld gezondheidswerkers. Nauwere samenwerking tussen landen van herkomst en bestemming op het gebied van migratiemanagement is daar van belang.

De IGC-workshop toonde onmiskenbaar aan dat Nederland op het punt van migratie en beleidscoherentie tot een voorhoede behoort. Ons gezamenlijke beleid voor ontwikkeling en migratie en de steeds nauwere interdepartementale samenwerking op dit onderwerp getuigen hiervan. Ook landen als het Verenigd Koninkrijk, België en Zweden zetten actief in op verdergaande beleidscoherentie. In vervolg op de workshop zullen wij samen met deze en andere landen ervaringen en ideeën over geïnte-

greed beleid en ontwikkeling en migratie blijven uitwisselen. Nederland heeft inkomend IGC-Voorzittererland verzocht ook het komende jaar aandacht te blijven besteden aan ontwikkeling en migratie als onderwerp van coherent regeringsbeleid.

Tot slot is tijdens de IGC-workshop en ook tijdens de daarop volgende jaarlijkse *Full Round of Consultations*, eind mei in Amsterdam, stilgestaan bij en informatie uitgewisseld over de voorbereidingen in de verschillende IGC-landen op de Hoge Politieke Dialoog in september.

1.4 Afrika

De Afrikaanse Unie (AU) heeft vanaf haar oprichting aandacht besteed aan de ontwikkelingsaspecten van migratie. Tijdens de AU-top in Maputo in 2003 werd het belang van betrokkenheid van de diaspora bij de ontwikkeling van het continent in het oprichtingsverdrag verankerd. In 2001 besloot de AU top in Lusaka een strategisch raamwerk voor migratie te formuleren. Op 5 april 2006 hebben AU experts in Algiers, op basis van een besluit van een eerdere AU top in Khartoem, een gezamenlijke verklaring over migratie en ontwikkeling aangenomen.

In de preambule verwijst de AU ondermeer naar de onevenwichtige gevolgen van globalisering; het belang van Zuid-Zuid migratie; de noodzaak van de aanpak van «root causes»; de toename in illegale migratie waarbij de westerse aandacht vooralsnog vooral uitgaat naar de veiligheidsaspecten van dit fenomeen en niet naar de bredere ontwikkelingsdimensie ervan; de selectieve benadering van migratie door ontwikkelde landen; het belang van het behoud van hoogopgeleiden; het belang van samenwerking op nationaal, regionaal en internationaal niveau. Ook noemt de AU nadrukkelijk de vluchtelingenproblematiek als onderwerp voor ontwikkeling en migratie.

Duidelijk is dat steeds meer Afrikaanse landen beleid ontwikkelen op het gebied van migratie en ontwikkeling. Zij sturen aan op verdergaande samenwerking in regionale en internationale verbanden, om de positieve elementen van migratie te versterken en de negatieve elementen terug te dringen. Voor effectief beleid op het terrein van Zuid-Zuid-migratie is meer onderzoek nodig naar de relatie tussen demografische trends en migratie en ontwikkeling op landenniveau.

In opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en meegefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verricht de Radboud Universiteit in Nijmegen op dit moment een onderzoek naar internationale migratie en nationale ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika. Veldbezoeken, deskstudies en een werkconferentie voor beleidsmakers en wetenschappers mede uit Sub-Sahara Afrika maken deel uit van dit onderzoek. Eind augustus 2006 zullen de eerste uitkomsten beschikbaar komen.

2. Migratie en ontwikkelingen nationaal

2.1 Capaciteitsopbouw

In de tweede voortgangsrapportage stelden wij uw Kamer op de hoogte van de selectie van Ghana als land waaraan wij ondersteuning bieden op het gebied 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 wordt een project voorbereid dat de opzet van een falsificatie-unit op deze luchthaven ondersteunt. In april 2006 heeft een delegatie van het ministerie van Justitie en de Koninklijke Marechaussee

een werkbezoek gebracht aan Ghana en gesprekken gevoerd met functionarissen van de Ghanese Immigratiedienst om te inventariseren welke middelen nodig zijn. Het streven is dit project in oktober 2006 af te ronden. In de volgende voortgangsrapportage zullen wij hierop terugkomen.

Daarnaast heeft de Ghanese immigratiedienst met Nederlandse steun een projectvoorstel onder het EU programma voor *Assistance to third countries in the Area of Migration and Asylum* (AENEAS) ingediend. Het gaat om een project ter versterking van de capaciteit van de Ghanese autoriteiten om illegale immigratie tegen te gaan door preventie en bestrijding van documentfraude. Het project moet resulteren in de verbeterde capaciteit van de Ghanese immigratiedienst bij het tegengaan van illegale immigratie versterkt door het gebruik van detectieapparatuur en ICT. Verder is het project gericht op een verbetering van veiligheidskenmerken in documenten, effectievere procedures, training en het opzetten van een bureau voor data- en informatie-analyse.

Een ander initiatief dat voor financiering vanuit het AENEAS programma geselecteerd is, betreft een pilot project van de IND in Turkije. Deze pilot is erop gericht een aanmeldcentrum voor asielzoekers en een unit ter beoordeling van asielaanvragen op te richten. Het ministerie van Justitie is voornemens om ook de Bulgaarse grenspolitie en douane te ondersteunen met trainingen gericht op een meer effectieve en transparante grensbewaking en personencontrole.

2.2 Mensenhandel

In de tweede voortgangsrapportage kondigden wij een «aanpak mensenhandel» van het College van procureurs-generaal aan. Op 1 april 2006 is de nieuwe aanwijzing van dit college aan de hoofden van de parketten gepresenteerd. Deze aanwijzing vervangt de vorige en ziet op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de zin van de bredere delictsomschrijving van uitbuiting in en ook buiten de prostitutie van artikel 273a Wetboek van Strafrecht.

Ook in EU-verband zal Nederland zich actief opstellen in discussies over mensenhandel en aandringen op verdergaande samenwerking. Met name op het punt van de opvang en begeleiding van slachtoffers kan verdere vooruitgang worden geboekt in diverse EU-lidstaten. Er is inmiddels een EU-richtlijn tot stand gekomen die verblijfsrecht biedt aan slachtoffers die medewerking verlenen aan de autoriteiten ten behoeve van de opsporing en vervolging van de verdachte. Deze richtlijn is nog niet in alle lidstaten geïmplementeerd. Nederland zal zich beijveren om EU-brede, effectieve implementatie waar mogelijk te ondersteunen. Tijdens het Finse Voorzitterschap zal verder worden gewerkt aan de implementatie van het EU-Actieplan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel.

De Europese Commissie dringt aan op een betere herkenning van slachtoffers van mensenhandel; op gemeenschappelijke indicatoren; op betere informatievoorziening en -uitwisseling en op meer coördinatie binnen de Europese Unie. Ook de groeiende aandacht voor mensenhandel in andere regio's, zoals Afrika en Azië, schept perspectieven voor een intensivering van de internationale samenwerking.

Verder heeft Nederland financiële steun geleverd aan het IOM-project: «*Building capacity to respond to trafficking in persons in the Netherlands Antilles*». Binnen dit project zijn onder meer trainingen gegeven en richt-

lijnen opgesteld voor slachtoffer-identificatie, bijstand en voorlichting. Nederland zal ook het vervolg project financieel steunen.

Naar aanleiding van het bezoek aan Kenia op 23 en 24 januari jl. hebben wij aangegeven de samenwerking met de Keniaanse autoriteiten op het gebied van bestrijding van mensenhandel en illegale migratie verder uit te breiden. De samenwerking is tot op heden succesvol geweest. Zo hebben officieren van de «*Forgery Detection Unit*» een training van een week bij de Koninklijke Marechaussee op Schiphol doorlopen en hebben er bezoeken aan Schiphol en de IND plaatsgevonden. Bovengenoemde eenheid draait inmiddels goed: er is beter inzicht in het aantal incidenten en de routes van illegale migratie. Tijdens ons bezoek aan Kenia hebben wij aangeboden de samenwerking verder uit te breiden. Het wachten is nu op een concreet projectvoorstel van de Keniaanse autoriteiten.

2.3 Vluchtelingen

Wij brachten een gezamenlijk bezoek aan Kenia om de vluchtelingen-situatie in die regio te bespreken met de Keniaanse autoriteiten, de VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR) en andere organisaties. Ook bezochten wij de Nederlandse hervestigingsmissie die gaande was in het vluchtelingenkamp Kakuma. Naar aanleiding van het bezoek aan Kenia zullen wij een bijdrage leveren aan de verbetering van de situatie van de vluchtelingen in Nairobi, door middel van steun aan een project van het *International Rescue Committee*. Dit project beoogt de veiligheid van de meest kwetsbare vluchtelingen, namelijk vrouwen en kinderen, te vergroten en is gestart in juli 2006.

Ook willen wij de samenwerking tussen ontwikkelingsorganisaties en diaspora-organisaties in Nederland voor de wederopbouw van het land van herkomst stimuleren. In dit kader is een project van Care Nederland en de Somalische diaspora-organisatie NedSom gestart. Dit project richt zich op de inzet van Nederlandse Somaliërs om de capaciteit van lokale partners in Noord Somalië te versterken. Op dit moment bevindt het project zich in de inventarisatie-fase, waarin de behoefte aan kennis en expertise in Somalië en de aanwezige kennis en expertise in Nederland in kaart worden gebracht. Na deze fase zullen voor de geïdentificeerde vacatures geschikte kandidaten worden geworven en zullen de eerste tijdelijke uitzendingen plaatsvinden.

Een ander project dat Nederland zal financieren is het «*Qualified Expatriate Somali Technical Support*» (QUESTS) van UNDP. Ook hier is het oogmerk wederopbouw door middel van tijdelijke uitzendingen.

Het hervestigingsbeleid heeft enkele wijzigingen ondergaan, mede naar aanleiding van de reis naar Kenia. Uw Kamer wordt hier binnenkort over geïnformeerd in een brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, waarin ook verslag zal worden gedaan van de uitvoering van het hervestigingsbeleid in 2005. Wij streven ernaar het hervestigingsbeleid in de toekomst nog strategischer in te zetten, ten behoeve van het verbeteren en versterken van duurzame oplossingen en vluchtelingenbescherming.

Nederland zal een actieve rol spelen bij de uitvoering van de EU pilot in Tanzania en draagt ook bij in de financiering. De voorbereidingen hiervoor zijn in volle gang. Zoals eerder gezegd tijdens het Algemeen Overleg van 29 maart jl. met de vaste Kamercommissies voor Justitie en Buitenlandse zaken, is de meerwaarde van deze pilot erin gelegen dat de donorlanden, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en België, het land van opvang en UNHCR samen uitvoering zullen gaan geven aan de pilot.

Deze activiteiten onderscheiden zich weliswaar niet van het reguliere UNHCR werk, maar de vorm van samenwerking biedt kansen om afspraken te maken over zaken die moeilijker liggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de lokale integratie van vluchtelingen die niet terug kunnen naar hun land. Om dit soort (politieke) samenwerking tussen landen van opvang, de Europese Unie en UNHCR draait het bij «bescherming in de regio». Voor Nederland is het belangrijk dat ook de Burundese autoriteiten betrokken worden bij de pilot in Tanzania in verband met de terugkeer van Burundese vluchtelingen naar hun land. In de eerstvolgende rapportage zullen wij ingaan op de laatste stand van zaken van de pilot in Tanzania.

Tijdens het Algemeen Overleg van 29 maart jl. hebben wij toegezegd in deze voortgangsrapportage aandacht te besteden aan de positie van vrouwen en kinderen in vluchtelingensituaties. Van de 35 miljoen vluchtelingen en ontheemden over de wereld bestaat 80% uit vrouwen en kinderen en deze groep loopt een verhoogd risico in vluchtelingenkampen. Hun bewegingsvrijheid en mogelijkheden om in hun levensonderhoud te voorzien, zijn beperkt. Tevens zijn ze kwetsbaar voor seksueel of ander seksegebonden geweld. Kinderen in kampen missen tevens vaak de basisbescherming en sommige kinderen zijn gerekruteerd geweest als kindsoldaat en hebben specifieke opvang en psychische ondersteuning nodig.

Nederland zet zich actief in voor deze kwetsbare groep door bij de VN Vluchtelingenorganisatie te pleiten voor extra aandacht. UNHCR heeft hier gehoor aan gegeven door het beleid voor vrouwen, kinderen en ouderen verder te integreren in het algemene beleid en niet enkel door het uitvoeren van specifieke programma's. Hierbij kan gedacht worden aan een planningproces waarbij UNHCR nagaat hoe een jaarprogramma rekening houdt met de specifieke noden van vrouwen en kinderen in vluchtelingenkampen.

Daarnaast tracht UNHCR de positie van deze kwetsbare groepen door middel van gerichte acties te versterken. Dit jaar buigt UNHCR zich specifiek over de criteria voor identificatie en mogelijke benaderingen van de noden van vrouwen en meisjes die een verhoogd risico lopen. Deze worden momenteel in informele consultaties besproken, teneinde in oktober te worden vastgelegd tijdens de jaarlijkse Executive Committee. Nederland heeft in de onderhandelingen specifiek aangedrongen op het opnemen van een passage over seksuele en reproductieve gezondheidszorg.

De conclusies moeten er in de eerste plaats toe leiden dat vrouwen en meisjes met een verhoogd risico sneller geïdentificeerd kunnen worden. In de tweede plaats moet dit leiden tot de ontwikkeling van een holistische benadering die zowel preventieve strategieën als individuele antwoorden en duurzame oplossingen kan bieden. Tevens heeft Nederland aangedrongen de definitie van «*women at risk*» niet te beperken tot hervestiging, maar ook toe te passen voor de andere duurzame oplossingen, namelijk repatriatie en lokale integratie.

De UNHCR zal dit jaar de zogenaamde «*Global Priorities for Refugee Children*» aan de Executive Committee voorleggen. Daarin richt UNHCR zich expliciet op de bescherming en zorg voor jonge vluchtelingen en andere kinderen die risico lopen. Extra aandacht wordt daarin besteed aan van hun ouders gescheiden kinderen, seksuele exploitatie, misbruik en geweld, militaire rekrutering, onderwijs, problemen van adolescenten, voeding, gezondheid en inspraak in beslissingen die op hun leven van invloed zijn. Dit alles in nog hechtere samenwerking met regeringen, kinderbeschermingsorganisaties en ander VN-organisaties. In het

verleden werkte UNHCR al samen met bijvoorbeeld UNICEF en het Internationale Rode Kruis.

2.4 Betrokkenheid migranten

Migranten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. Wij willen die bijdrage graag stimuleren, op voorwaarde dat de integratie in Nederland voorop blijft staan. In eerdere rapportages gingen wij reeds in op enkele projecten voor tijdelijke uitzending van migranten. Daarbij noemden wij Ghana en Afghanistan als positieve voorbeelden.

IOM heeft recentelijk een evaluatie opgeleverd van het EU-programma RQA (*Return of Qualified Afghans*), dat van maart 2003 tot 30 juni 2005 heeft gelopen. Aan het programma namen in totaal 150 migranten uit Afghanistan deel, woonachtig in verschillende EU-lidstaten. Hiervan kwamen er 51 uit Nederland. Uit de evaluatie blijkt dat de hoogte van het salaris geen doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de keuze om aan het programma deel te nemen. Wel vonden deelnemers een periode van zes tot twaalf maanden over het algemeen nogal kort om een bijdrage te kunnen leveren aan bedrijven en instellingen. De impact van het RQA-programma, in de zin van verbetering van de kwaliteit van instellingen, capaciteitsopbouw en kennisoverdracht, lijkt groter in de private sector en bij degenen die een eigen bedrijf starten dan in de publieke sector.

De terugkeer van deelnemers naar Europa na deelname aan het programma is voor de meeste deelnemers soepel verlopen. Het succes in Afghanistan werd gedeeld met vrienden en bekenden binnen de Afghaanse gemeenschap in de EU. Hierbij kwamen ook de omstandigheden in Afghanistan ter sprake. Door deelname aan het programma zijn de kansen op de arbeidsmarkt na terugkeer naar de EU-lidstaten niet toegenomen volgens de deelnemers, maar deelname zorgde er wel voor dat alle deelnemers na afloop van het programma de mogelijkheid kregen en namen om langer in Afghanistan te blijven. De verlenging of formalisering van een contract was vaak aanleiding voor een verblijf in Afghanistan voor langere of onbepaalde tijd na afloop van het programma.

Op 1 april jl. startte het ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuw project voor tijdelijke uitzending. Dit project, dat door IOM wordt uitgevoerd, richt zich op Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Servië en Montenegro, Sierra Leone en Sudan. In overleg met de autoriteiten ter plaatse bezien lokale IOM-kantoren welke hogergekwalificeerde plaatsen in de arbeidsmarkt vacant blijven. Op basis daarvan onderzoekt het Nederlandse IOM-kantoor of migranten uit deze landen met een verblijfsstatus, aan het gevraagde profiel beantwoorden en bereid zijn hun kennis tijdelijk in het land van herkomst in te zetten.

De looptijd van het project is twee jaar. Doelstelling is om in die periode ongeveer honderdvijftig migranten op tijdelijke basis uit te zenden. IOM onderhoudt nauwe contacten met zowel overheden in de beoogde landen als met migranten hier in Nederland. Naar verwachting zullen nog in 2006 migranten worden uitgezonden, volgend jaar zal dit aantal waarschijnlijk toenemen.

Op 6 juni organiseerde het ministerie van Buitenlandse Zaken een bijeenkomst met vertegenwoordigers van een dertigtal migranten- en andere relevante organisaties. Doel van de bijeenkomst was het betrekken van deze organisaties bij de discussie over de inzet voor de Hoge Politieke

Dialogo tijdens de AVVN en meer algemeen bij de uitvoering van het beleid voor ontwikkeling en migratie.

De dag werd geopend door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, vervolgens spraken de deelnemers over projecten voor tijdelijke uitzending, ontwikkelingsprojecten van en door migranten, internationale samenwerking voor legale migratie en verwachtingen ten aanzien van de Hoge Politieke Dialoog.

Projecten voor tijdelijke uitzending werden door de deelnemers veelal als positief ervaren. Het probleem van *brain drain* werd meerdere malen genoemd. Door tijdelijke uitzending zou kennis naar deze landen kunnen worden teruggebracht. Deelnemers vroegen om nadere afspraken tussen landen om *brain drain* uit kwetsbare sectoren in ontwikkelingslanden terug te dringen. De Hoge Politieke Dialoog zou dit probleem expliciet aan de orde moeten stellen. Voor wat betreft ontwikkelingsprojecten van en door migranten werd geconcludeerd dat initiatiefnemers zichzelf de vraag moeten stellen in hoeverre zij grootschalig dan wel kleinschalig willen opereren. In geval van het eerste, is het belangrijk vertrouwd te zijn met de kaders zoals die binnen ontwikkelingssamenwerking gelden.

Deelnemers benadrukten dat migranten een brugfunctie kunnen vervullen tussen Nederland en landen van herkomst. Ten aanzien van illegale migratie meenden de deelnemers dat preventie en armoedebestrijding uiteindelijk meer soelaas bieden dan repressie en het sluiten van grenzen. In de samenwerking met landen van herkomst en transit, zou volgens de deelnemers meer aandacht naar gezamenlijke belangen uit moeten gaan. Dat zou ook het vertrekpunt van de Hoge Politieke Dialoog moeten zijn.

Ook in de toekomst zullen wij bijeenkomsten met migranten over ontwikkeling en migratie organiseren. Dit vanuit de gedachte dat migranten niet alleen onderwerp van beleid voor ontwikkeling en migratie zijn, maar ook directe partners binnen dat beleid.

2.5 Reguliere toelating

Op 22 mei jl. heeft de regering aan uw Kamer een beleidsnotitie gezonden: «Naar een modern migratiebeleid», waarin de contouren van een herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland zijn gepresenteerd¹. Het nieuwe beleid zal meer gebaseerd zijn op de behoefte aan migranten die in de Nederlandse samenleving bestaat. Toelatingsprocedures zullen worden versneld en vereenvoudigd, onder meer door centralisatie van de behandeling van verblijfsaanvragen en digitalisering en vereenvoudiging van aanvraagprocedures. Verder zal bij de nadere invulling van het nieuwe beleid zorgvuldig worden gezien hoe tijdelijke en circulaire migratie en tijdelijke arbeidsmigratie kunnen worden bevorderd en *brain drain* kan worden voorkomen. Over het faciliteren en reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zal het kabinet de Sociaal Economische Raad om advies vragen, in het kader van een bredere adviesaanvraag over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid. Deze adviesaanvraag wordt deze zomer bij de SER ingediend.

In het nieuwe beleid wil het kabinet een duidelijk onderscheid maken tussen vormen van migratie die op termijn tot vestiging in Nederland zouden kunnen leiden en vormen van migratie waarbij de tijdelijkheid strikt gehandhaafd dient te worden. Daarom wordt een niet-verlengbare verblijfsvergunning geïntroduceerd met een geldigheidsduur van maximaal één jaar, waaraan een beperkt pakket van rechten wordt gekoppeld. Het gaat hier om migranten die in het kader van strikt tijdelijke arbeid of

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

culturele uitwisseling naar Nederland willen komen (o.a. seizoensarbeiders, detachering, au-pairs). De migrant heeft in deze categorie (of kolom in het nieuwe beleid) geen recht op gezinshereniging en bijstand en is ook niet inburgeringsplichtig. Wel kan de migrant nogmaals een aanvraag in deze kolom indienen voor bijvoorbeeld arbeid, maar hij zal eerst Nederland moeten verlaten en deze hernieuwde aanvraag in het land van herkomst moeten indienen.

2.6 Overmakingen

In het internationale debat en het maatschappelijk middenveld is de aandacht voor overmakingen van de migranten nog altijd groot, met name voor wat betreft de kosten van de geldovermakingen en de mogelijkheden om deze gelden zo productief mogelijk in te zetten voor de ontwikkeling van de herkomstlanden.

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties nam op 22 december 2005 een resolutie aan waarin overheden en andere belanghebbenden worden opgeroepen mogelijkheden te onderzoeken om kosten van overmaking te reduceren en de overmakingen te faciliteren. Deze resolutie nodigt voorts de ontwikkelingspartners en internationale organisaties uit om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de institutionele versterking ter facilitering van de overmakingen naar deze landen.

De Minister van Financiën heeft in antwoord op vragen van de kamerleden Van Heemst, Van Bommel en Ferrier nader onderzoek laten verrichten naar de kosten van overmakingen in Nederland. Hij heeft de Kamer onlangs over de resultaten van dit onderzoek geïnformeerd¹. Hij concludeert dat er geen aanleiding is voor actieve interventie van de overheid in het marktproces, maar ziet wel mogelijkheden voor een aantal aanvullende maatregelen om een verlaging van de kosten van internationale geldovermakingen te bevorderen, zoals grotere concurrentie binnen de sector en vergroting van de markttransparantie.

Voor wat betreft de institutionele opbouw in ontwikkelingslanden wijst de Minister van Financiën op het belang van de versterking van het financiële stelsel in de ontwikkelingslanden en op het NFX (Netherlands Financial Sector Development Exchange) als een van de kanalen waarlangs Nederland probeert bij te dragen aan die versterking. Het NFX ontvangt substantiële financiële ondersteuning uit het budget van ontwikkelingssamenwerking.

2.7 Terugkeer

IOM geeft uitvoering aan het «Return and Emigration of Aliens from the Netherlands» (REAN)-programma, dat tot doel heeft de zelfstandige terugkeer van (ex-) asielzoekers te faciliteren. Op 1 mei jongstleden zijn de nieuwe uitvoerings- en financieringsregelingen van het REAN-programma in werking getreden. De vorige regelingen dateerden uit 1991 en waren verouderd.

Belangrijk verschil met de oude regeling is dat het systeem voor de vaststelling van de hoogte van de ondersteuningsbijdrage is gewijzigd. Voorheen werd de hoogte van deze bijdrage bepaald aan de hand van de verblijfsrechtelijke situatie, de verblijfsduur in Nederland en de samenstelling van het gezin. Onder de huidige regeling is sprake van slechts twee soorten ondersteuningsbijdragen: een standaardbijdrage en een (lagere) gelimiteerde bijdrage. Per individu wordt aan de hand van een aantal criteria bepaald voor welke bijdrage men in aanmerking komt. Een uitzondering is gemaakt voor personen die nimmer rechtmatig verblijf hebben

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 234, nr. 56.

gehad, personen bij wie sprake is van openbare orde-aspecten en personen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld. Deze groepen komen slechts in aanmerking voor een beperkter pakket. Voorts is er binnen de nieuwe regeling aandacht voor slachtoffers van mensenhandel.

In aanvulling op de ondersteuningsbijdrage kunnen vreemdelingen in aanmerking komen voor een herintegratiebijdrage. Zo heeft de Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT) er mede toe bijgedragen dat een aanzienlijke groep personen heeft gekozen voor zelfstandig vertrek. Uit informatie inzake de uitvoering van de HRPT blijkt dat de financiële prikkel om het land te verlaten een positieve uitwerking heeft. Daarom is besloten de Herintegratiebijdrage beschikbaar te stellen voor een grotere doelgroep, namelijk voor alle vreemdelingen die een eerste aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel hebben ingediend vóór inwerkingtreding van de regeling op 15 juni jongstleden.

De nieuwe Herintegratieregeling Terugkeer (HRT) is net als de oude een REAN+-regeling. Dat wil zeggen dat de REAN-regeling, die gefinancierd wordt door het ministerie van Justitie, de basis vormt en de herintegratiebijdrage wordt gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken uit het fonds voor Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling. Met de inwerkingtreding van de HRT zijn de bestaande REAN+-regelingen voor terugkeer naar Irak, Afghanistan, Angola en de Democratische Republiek Congo vervallen.

In de periode van 1 januari tot 1 juli 2006 zijn in totaal 1583 personen via IOM zelfstandig vertrokken. Hierbij hebben 552 personen gebruik gemaakt van de HRPT-regeling, 28 van de HRT en 213 van genoemde REAN+-regelingen.

Het ministerie van Justitie heeft een onderzoek gefinancierd naar de beweegredenen voor de terugkeer van Angolezen uit Nederland. Het aantal Angolezen dat naar Angola is teruggekeerd, is de afgelopen jaren sterk gestegen. In de periode 1998 t/m 2001 zijn er in totaal 15 personen naar Angola teruggekeerd. In de periode 2002 t/m 2005 waren dit er 1089. In zowel 2004 als 2005 bedroeg het aandeel Angoleze terugkeerders gefaciliteerd door IOM circa 11% op het totaal van zelfstandige terugkeerders (van alle nationaliteiten).

Als belangrijkste redenen voor terugkeer worden het Nederlandse asielbeleid en de gevolgen daarvan genoemd. Hierbij wordt de angst genoemd om na een negatieve beslissing op de (asiel)aanvraag op straat in de illegaliteit te moeten leven. De (verwachte) negatieve uitkomst van de asielprocedure en daarmee samenhangend het gebrek aan perspectief op werk of opleiding zijn sterke «push factoren». Daarnaast speelt het verlangen terug te keren naar Angola ook een belangrijke rol. Heimwee, het gemis van familie en vrienden en de manier van leven, zijn elementen waaraan, nu er sprake is van vrede, nadrukkelijker de ruimte wordt gegeven. IOM geeft aan dat de beschikbaarheid van de herintegratiebijdrage positief wordt gewaardeerd.

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

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