
Vergaderjaar 2003–2004

29 693

Verbanden tussen ontwikkeling en migratie

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER-
KING EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2004

Graag bied ik u hierbij de notitie Ontwikkeling en Migratie aan.

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

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

Ontwikkeling en Migratie beleidsnotitie – juli 2004

Inhoudsopgave

	pag		pag
Samenvatting	3		
1 Inleiding	6	4	Geïntegreerd buitenlands beleid
		4.1	Migratie als middel tot ontwikkeling?
		4.2	Ontwikkelingsbeleid als middel voor de beheersing van migratie?
2 Verbanden tussen ontwikkeling en migratie	7		
2.1 Algemene verbanden tussen ontwikkeling en migratie	7	5	Uitwerking van huidig beleid en mogelijke aanpassingen
2.2 Trends in migratie	9		
2.2.1 Wereldwijd ⁹	9	5.1	Geïntegreerd beleid t.a.v. belangrijke herkomstlanden
2.2.2 Europa	10		
2.2.2.1 Oost-Europa	11	5.1.1	Geïntegreerd beleid in EU-kader
2.2.2.2 Nederland	11	5.1.2	Geïntegreerd beleid in multilateraal kader
2.2.3 Noord-Amerika	14	5.2	Migratie aandachtspunt in ontwikkelingsbeleid t.a.v. partnerlanden
2.2.4 Afrika	14		
2.2.5 Midden-Oosten	15	5.3	De mensenrechten van migranten
2.2.6 Overig Azië	16	5.4	Het beleid ten aanzien van gedwongen migratie
2.2.7 Latijns-Amerika en de Caraïben	16	5.4.1	Bescherming in de regio
2.3 Oorzaken van migratie	16	5.5	Bijdrage van migrantenorganisaties aan ontwikkelingsbeleid
2.3.1 De oorzaken van de migratie naar Nederland	19		
3 Gevolgen van migratietrends	19	5.6	Verhoging effect van geldovermakingen voor ontwikkelingsdoelen
3.1 Gevolgen van migratietrends voor de ontwikkeling van herkomstlanden	19	5.7	Terugkeer van migranten
3.1.1 Financiële overmakingen (remittances)	20	5.8	Het beleid met betrekking tot arbeidsmigratie
3.1.2 De menselijke capaciteit (brain drain, brain gain, brain circulation)	22	5.9	Bestrijding van illegale migratie, mensenhandel en -smokkel
3.1.3 Illegale migratie, mensensmokkel en -handel en herkomstlanden	24	5.10	Samenvatting van nieuwe beleidsaccenten
3.1.4 Gevolgen voor de migranten	25	5.11	Financiële consequenties van voorstellen voor nieuw beleid
3.1.5 Verschillende balans voor middeninkomenslanden en minst-ontwikkelde-landen van herkomst?	25	I	Bijlage Defenities ¹
3.2 Gevolgen van migratietrends voor de landen van bestemming	26	II	Bijlage Partnerlanden ontwikkelingssamenwerking ¹
3.2.1 Gevolgen van migratie voor ontwikkelingslanden van bestemming	26	III	Bijlage OECD-DAC-lijst ¹
3.2.2 Gevolgen van migratie voor geïndustrialiseerde landen van bestemming	28	IV	Bijlage Niet-westerse allochtonen in Nederland ¹
3.2.3 Illegale migratie, mensensmokkel en -handel en bestemmingslanden	29	V	Bijlage Ondersteuningsmogelijkheden migranten-organisaties ¹
		VI	Bijlage Internationale organisaties en Migratie ¹
		VII	Bijlage Geraadpleegde literatuur ¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

SAMENVATTING

De voorliggende notitie onderzoekt de verbanden tussen ontwikkeling en migratie, en tussen het ontwikkelingsbeleid en het migratiebeleid. Doel is te komen tot een ook op deze terreinen geïntegreerd buitenlands beleid, door aan te geven waar beide beleidsterreinen elkaar kunnen versterken en waar problemen van coherentie om aanpassing van beleid vragen.

Een belangrijke conclusie uit de voorgaande analyse is dat geen belangrijke incoherentie is gebleken tussen het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid, het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, het mensenrechtenbeleid en het migratiebeleid. Al deze terreinen van het beleid staan ten dienste aan de regeringsdoelstellingen van armoedevermindering, het terugbrengen van welvaartsverschillen, conflict-beheersing en bescherming van de mensenrechten, onder gelijktijdige evenwichtige aandacht voor de regeringsdoelstellingen van beheersing van de migratie afgestemd op de spankracht van de Nederlandse samenleving en het tegengaan van misbruik en illegale migratie.

Wel verheldert de analyse op welke terreinen beleidsintensivering en nieuwe accenten de algehele effectiviteit van het beleid ten goede kunnen komen.

De relatie tussen ontwikkeling en migratie is niet eenduidig. Economische ontwikkeling in het land van herkomst is niet de enige factor die de emigratie uit dat land bepaalt. Van belang is vooral ook de vraag of die ontwikkeling gepaard gaat met een toe- dan wel afname van de lokale vraag naar arbeid. Een toename van de lokale vraag naar arbeid leidt veelal tot een afname van migratie, en andersom.

In het algemeen blijkt economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden op de lange termijn te leiden tot een daling van de emigratie naar geïndustrialiseerde landen. Voor de minst-ontwikkelde-landen treedt in sommige gevallen eerst, op de korte en middellange termijn, een tijdelijke stijging op.

Ontwikkelingssamenwerking is niet de enige factor die de ontwikkeling van een land bepaalt. Ontwikkeling vindt plaats wanneer een gunstige combinatie van factoren als vrede, veiligheid en stabiliteit; redelijk bestuur en beleid; directe buitenlandse investeringen; handelsliberalisatie; een houdbare schuldenpositie; ontwikkelingshulp; en geldovermakingen aanwezig is.

Het Nederlandse beleid (zowel het ontwikkelingsbeleid als het buitenlands en veiligheidsbeleid en het mensenrechtenbeleid) draagt bij, door zich op al deze factoren te richten, aan de ontwikkeling van de belangrijkste herkomstlanden van migranten in Nederland. Dit gebeurt deels in EU-verband, met name voor de landen langs de buitengrenzen van de EU waaronder Turkije en Marokko, maar ook voor landen als China, Irak, Iran, Servië-Montenegro, en voor minst-ontwikkelde-landen via de ontwikkelingsprogramma's. Deels gebeurt het (tevens) in bilateraal verband, bijvoorbeeld voor Suriname, Indonesië, Afghanistan, Ghana et cetera. Dit Nederlandse beleid gericht op ontwikkeling zal met kracht worden voortgezet. Op lange termijn wordt hiervan een daling van de migratie uit deze landen verwacht.

Zuid-noord-migratie kan bijdragen aan de ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Vooral voor die middeninkomenslanden en hogere-lage-inkomenslanden waar vrede, veiligheid en stabiliteit en een redelijk beleid en bestuur aanwezig zijn, zijn de effecten van zuid-noord-migratie overwegend positief, door de gunstige voorwaarden voor de inzet van geldovermakingen en *brain gain* ten behoeve van structurele ontwikkeling.

De minst-ontwikkelde-landen daarentegen dreigen de grote verliezers te worden door een combinatie van factoren als emigratie van hoogopgeleiden (*brain drain*), hoge besmettingsgraad van HIV/Aids, laag niveau van technologie, et cetera. Emigratie vanuit de minst-ontwikkelde-landen bestaat juist vaak voor een groot deel uit hoogopgeleiden. Overigens gaat het overgrote merendeel van deze migranten naar de Verenigde Staten en veroorzaakt Nederland nauwelijks *brain drain*.

In alle ontwikkelingslanden waar vrede, veiligheid, stabiliteit, bestuur en beleid tekort schieten is de kans op positieve ontwikkelingseffecten van migratie, via geldovermakingen en *brain gain*, gering.

Geïndustrialiseerde landen hebben vooral baat bij selectieve en – voorzover het niet gaat om internationaal hooggekwalificeerde migranten – tijdelijke migratie, afgestemd op de vraag van de arbeidsmarkt en de spankracht van de samenleving. Deze vormen van migratie bevorderen immers de economische ontwikkeling en behouden tegelijkertijd het economisch draagvlak voor de collectieve voorzieningen.

Circulaire migratie, dat wil zeggen migratie waarbij de migrant al dan niet tijdelijk terugkeert naar het land van herkomst, kan de positieve ontwikkelingseffecten voor zowel herkomst- als bestemmingslanden combineren, vooral als het om hoogopgeleide migranten gaat. In ontwikkelingslanden hoogopgeleide migranten behoren overigens veelal niet tot de categorie internationaal hooggekwalificeerde migranten, de zogenaamde kennismigranten. Voor de arbeidsmigratie van kennismigranten naar Nederland geldt het beleid zoals vervat in de nota «Toelating van kennismigranten» die op 25 mei 2004 naar de Tweede Kamer is verzonden. De regering wil de arbeidsmigratie van kennismigranten naar Nederland stimuleren en niet binden aan een maximum verblijfsduur. Voorzover het gaat om arbeidsmigratie die niet valt onder kennismigratie geldt dat arbeidsmigratie primair een tijdelijk karakter dient te hebben. De regering acht – voor niet-kennismigranten – het bevorderen van circulaire migratie, binnen de kaders van het nationale migratiebeleid, aangewezen als strategie die de belangen van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden verenigt. Dit kan bijvoorbeeld door de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie te bevorderen (onder meer in het kader van de *General Agreement on Trade in Services*) inclusief het bevorderen van terugkeer na afloop van de tijdelijke arbeidsperiode, en door de al dan niet tijdelijke terugkeer van migranten uit ontwikkelingslanden naar hun land van herkomst te bevorderen.

Het regeringsbeleid beoogt *brain drain* uit de minst-ontwikkelde-landen te beperken, onder meer door het bevorderen van tijdelijke migratie, door speciale voorzieningen – zoals convenanten – in het arbeidsmigratiebeleid en door ontwikkelingsactiviteiten ter bestrijding van *brain drain*.

De regering staat een integraal buitenlands beleid voor waarin ook ontwikkeling en migratie geïntegreerd zijn. Posten, ook in partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking, zullen in hun berichtgeving aandacht schenken aan belangrijke ontwikkelingen op migratiegebied (zuid-noord maar ook zuid-zuid en noord-zuid). Met behoud van het beginsel van *ownership* zal Nederland in besprekingen over *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) in partnerlanden wijzen op relevante aspecten van migratie en ontwikkeling. In het beleid ten aanzien van alle belangrijke landen van herkomst van migranten in Nederland zullen aspecten van migratie systematisch deel uitmaken van de agenda voor bezoeken, dialogen, overlegfora en onderhandelingen. Naar analogie van bestaande landenlijsten voor OS-programma's zal een lijst van prioritaire herkomstlanden worden opgesteld. Deze lijst zal gebaseerd zijn op de landen die

genoemd zijn in de terugkeernota en in samenspraak tussen betrokken ministeries worden opgesteld.

De regering zal migrantenorganisaties in Nederland intensiever betrekken bij de vormgeving van het ontwikkelingsbeleid via het Landelijk Overleg Minderheden.

In EU-kader streeft de regering na dat de aandacht voor ontwikkeling en migratie als integraal onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, de ontwikkelingssamenwerking (inclusief noodhulp) en de samenwerking op justitieel en politieel gebied wordt geïntensiveerd.

Ook het Nederlandse mensenrechtenbeleid, als onderdeel van het integrale buitenlands beleid, heeft raakvlakken met ontwikkeling en migratie. Enerzijds helpen de internationale activiteiten ter bevordering van de naleving van de mensenrechten en van goed bestuur in herkomstlanden de voorwaarden scheppen die op de lange termijn kunnen leiden tot een afname van emigratie. Anderzijds biedt het migratiebeleid bescherming aan migranten die internationale bescherming nodig hebben, op een wijze die voldoet aan de internationale mensenrechtenverdragen. In dit kader zijn ook de mensenrechten van migranten van belang.

De keuze van de internationale conflictgebieden waar het Nederlandse conflictbeleid zich op richt wordt ingegeven door overwegingen van buitenlands en veiligheidsbeleid. In bepaalde gevallen kan de (potentiële) migratiedruk op Nederland en andere westerse landen bijdragen aan het genereren van de noodzakelijke politieke druk om aandacht te geven aan bepaalde conflictsituaties. Het conflictbeleid, waaraan ook het ontwikkelings- en mensenrechtenbeleid bijdragen, helpt immers gedwongen migratie voorkómen en oplossen.

Opvang van vluchtelingen maakt deel uit van het conflictbeleid. Verbeterde bescherming in de regio's van herkomst kan bijdragen aan de oplossing van de vluchtelingenproblematiek, het terugdringen van secundaire migratie en wellicht op termijn aan het verlichten van de asielproblematiek in geïndustrialiseerde landen. De regering maakt zich in internationaal verband sterk voor verbetering van bescherming in de regio.

Wanneer conflictsituaties zijn opgelost is terugkeer van vluchtelingen de aangewezen oplossing. Van belang is dat in het gebied van terugkeer een goede overgang van noodhulp naar structurele ontwikkelingshulp plaatsvindt, zodat de terugkeer duurzaam kan zijn. Vrijwillige, al dan niet tijdelijke, terugkeer van geschoolde migranten uit geïndustrialiseerde landen kan een bijdrage leveren aan de wederopbouw.

Het regeringsbeleid ten aanzien van terugkeer van afgewezen asielzoekers en illegale vreemdelingen maakt integraal onderdeel uit van het buitenlands beleid, zoals beschreven in eerdere brieven aan de Tweede Kamer. Een effectief terugkeerbeleid is een voorwaarde voor een beleid ter bevordering van tijdelijke arbeidsmigratie en circulaire migratie. Van belang is vrijwillige terugkeer te bevorderen door een combinatie van beleids-elementen, zoals gedwongen terugkeer waar dat nodig is, afspraken met herkomstlanden, ondersteuning van dan wel pressie op herkomstlanden, steun aan migranten en migrantenorganisaties, steun aan activiteiten van het Nederlandse maatschappelijk middenveld op het gebied van opleiding en reïntegratie, steun aan tijdelijke arbeidsmigratie inclusief effectieve terugkeer, en steun aan (tijdelijke) terugkeer ten behoeve van de (weder)opbouw van het land van herkomst. Naast bilaterale activiteiten is ook de inzet van EU middelen van groot belang.

Ten slotte hecht de regering aan intensivering van het beleid ter bestrijding van illegale migratie, mensensmokkel en -handel. Daarbij wordt samenwerking gezocht met herkomst- en doorvoerlanden. Voor veel van

deze landen vormen de uitwassen van mensensmokkel en -handel een basis om de dialoog over migratiezaken met westerse landen aan te gaan. Ondersteuning van of pressie op deze landen, op enig terrein van de betrekkingen, kan onderdeel zijn van de onderhandelingen.

In vele gevallen is de EU het aangewezen uitvoeringskader voor beleid op dit gebied, met name ten aanzien van de landen die het EU gebied omringen. De regering is voorstander van intensivering van het EU beleid inzake illegale migratie, mensensmokkel en handel, zowel binnen de regionale en ontwikkelingsprogramma's als binnen de justitiële en politieke samenwerking.

Ook het bilaterale beleid ten aanzien van deze problematiek zal worden geïntensiveerd, binnen het goedbestuurbeleid en het mensenrechtenbeleid.

1 INLEIDING

In de beleidsnotitie «Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015» (TK 2003–2004, 29 234, nr. 1) zijn de lijnen van het ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren geschetst. «Aan elkaar verplicht» is de uitwerking van de brief «Ontwikkelingssamenwerking in meerjarig perspectief» van 17 juni 2003 (TK 2002–2003, 28 600 V, nr. 65). In het overleg met de Tweede Kamer over «Aan elkaar verplicht» op 17 november 2003 zegde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking toe een notitie over Ontwikkeling en Migratie aan de Tweede Kamer te sturen, die zij met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zou opstellen. Tevens zegde zij toe de migrantengroepen in Nederland bij de opstelling van deze notitie te zullen betrekken.

Voor u ligt de toegezegde notitie «Ontwikkeling en Migratie». Het is een brede notitie, breder dan alleen ontwikkelings*samenwerking* en migratie. De notitie is vooral gericht op het te voeren buitenlandse beleid, en beziet bijvoorbeeld de rol van migranten in de Nederlandse samenleving dan ook vooral vanuit die invalshoek. De notitie richt zich vooral op internationale, dat wil zeggen grensoverschrijdende, migratie.

De verbanden tussen ontwikkeling en migratie zijn internationaal nog onvoldoende geanalyseerd. Mede als gevolg daarvan zijn de gevolgen van de interrelaties voor een te voeren geïntegreerd buitenlands beleid onvoldoende in kaart gebracht. De beleidsterreinen ontwikkelings*samenwerking* en migratie zijn tot op heden nog te zeer gescheiden terreinen met verschillende doelstellingen en uitgangspunten, die elkaar slechts in de uitvoering raken.

De notitie begint dan ook met te inventariseren wat bekend is over de verschillende verbanden. Onderzocht wordt vervolgens waar beide beleidsterreinen elkaar kunnen versterken, en waar problemen van coherentie om aanpassing van beleid vragen. Veel aandacht wordt besteed aan ontwikkelingslanden en de vraag hoe deze te maken hebben met migratie. Daarbij wordt zowel aandacht besteed aan zuid-zuid-migratie als aan zuid-noord-migratie, al ligt de nadruk gezien de aard van de notitie op de zuid-noord-migratie. Migratie is bij uitstek een fenomeen waar individuen een belangrijke rol spelen. Toch zullen de beslissingen en belangen van de migranten vooral indirect aan de orde komen, daar de notitie zich richt op de verschillende maatschappelijke processen, zowel in herkomst- als bestemmingslanden, en het te voeren overheidsbeleid.

Zowel het Nederlandse bilaterale beleid, als dat via de Europese Unie (EU) en multilaterale kanalen wordt in de beschouwingen betrokken. In de analyses wordt de lange termijn gezien, terwijl in de beleidsaanbevelingen de nadruk ligt op de korte en middellange termijn.

Bij de opstelling van de notitie is het maatschappelijk middenveld, waaronder migrantengroepen, ontwikkelingsorganisaties en wetenschappers, op verschillende momenten geconsulteerd, onder meer tijdens een werkconferentie over de notitie op 25 februari 2004.

Het kader van deze notitie wordt gevormd door de doelstellingen en uitgangspunten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, migratiebeleid en geïntegreerde buitenlandse beleid.

De ontwikkelingssamenwerking, zoals verwoord in «Aan elkaar verplicht», richt zich op armoedevermindering, het terugbrengen van welvaartsverschillen, conflictbeheersing en de bescherming van de mensenrechten. De belangen van de ontwikkelingslanden en partnerschap vormen belangrijke uitgangspunten.

Het migratiebeleid richt zich op beheersing van de migratie en op het tegengaan van misbruik en illegale migratie. De absorptiecapaciteit en spankracht van de Nederlandse en Europese samenlevingen vormen belangrijke uitgangspunten.

Het geïntegreerde buitenlandse beleid verenigt de doelstellingen en uitgangspunten en zoekt naar evenwicht tussen de belangen van de ontwikkelingslanden en Nederland.

De opzet van de notitie is als volgt. Na de algehele samenvatting volgt in hoofdstuk 1 een inleiding. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 een aantal recente migratietrends beschreven en voorzover mogelijk verklaard. In hoofdstuk 3 wordt onderzocht wat de effecten zijn van deze trends op herkomstlanden respectievelijk bestemmingslanden. In hoofdstuk 4 wordt op hoofdlijnen onderzocht in hoeverre het beleidsterrein migratie kan bijdragen aan de doelstelling van het beleidsterrein ontwikkelingssamenwerking en vice versa. In hoofdstuk 5 worden enkele concrete raakvlakken tussen beide beleidsterreinen uitgewerkt, inclusief de vraag welke aanpassingen of intensiveringen van het huidige beleid aanbeveling verdienen en de financiële consequenties van die voorstellen.

2 VERBANDEN TUSSEN ONTWIKKELING EN MIGRATIE

2.1 Algemene verbanden tussen ontwikkeling en migratie

Migratie is een complex verschijnsel dat van alle tijden is. Omvang en richting van migratiebewegingen zijn in enige mate te beïnvloeden door gericht beleid van de betrokken landen, maar de totale migratie zal naar verwachting ook in de komende decennia in absolute aantallen blijven toenemen. Relatief gezien, dus gemeten als het percentage van de wereldbevolking dat buiten het oorspronkelijke land verblijf houdt, is de omvang van de internationale migratie de afgelopen decennia relatief constant geweest en dat zal naar verwachting ook de komende decennia zo blijven (2 à 3% van de wereldbevolking).¹ Het grootste deel van deze migratie vond en vindt plaats van ontwikkelingslanden naar ontwikkelingslanden (de zogenaamde zuid-zuid-migratie).² Nieuw is dat in de laatste decennia en met name vanaf 1995 een relatief groter deel van de totale migratie plaatsvindt van «zuid» naar «noord», dat wil zeggen van ontwikkelingslanden naar geïndustrialiseerde landen.³

¹ IOM, *World Migration Report 2003*, p. 5.

² IOM, *World Migration Report 2003*, p. 6.

³ Zo lag in de Europese Economische Ruimte exclusief Duitsland (dat wil zeggen de Europese Unie exclusief Duitsland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) de immigratie in 1995 op bijna 170% van het niveau in 1985 en in 2002 op ruim 375% van het 1985-niveau (OECD, Working Party on Migration, 2004).

Migratie beïnvloedt de ontwikkeling van landen van herkomst, en ontwikkeling van landen van herkomst beïnvloedt migratie. Een belangrijke vraag is of er een eenduidig verband bestaat tussen een toename van de ontwikkeling van een land en de omvang van de emigratie.

Internationaal bestaat geen overeenstemming over de vraag of ontwikkeling leidt tot een tijdelijke toename van emigratie die weer afneemt met verdergaande ontwikkeling (de zogenaamde *migration hump*) dan wel dat

ontwikkeling leidt tot afname van emigratie,¹ dan wel dat ontwikkeling in de huidige context van mondialisering leidt tot blijvende toename van emigratie.²

Duidelijk is dat de economische ontwikkeling in een land van oorsprong niet de enige factor is die de emigratiedruk bepaalt. Van belang is vooral ook de vraag of toenemende ontwikkeling in het land van oorsprong gepaard gaat met een toename of afname van de lokale vraag naar arbeid. Waar de ontwikkeling gepaard gaat met een toename van de vraag naar arbeid neemt de emigratiedruk veelal af, en andersom. Toename van de emigratiedruk bij toenemende economische ontwikkeling lijkt met name beperkt te zijn tot de minst-ontwikkelde-landen en in het bijzonder Afrika ten zuiden van de Sahara.³

De theorie van de *migration hump*⁴ stelt dat emigratie uit een ontwikkelingsland in het algemeen toeneemt naarmate in dat land snelle economische en sociale ontwikkeling optreedt. Dit proces stopt als het voordeel van migratie te klein wordt in termen van inkomensverschil tussen zendende en ontvangende landen, overigens zonder dat de emigratie geheel hoeft te verdwijnen.

De vraag is dan bij welke niveaus van economische ontwikkeling de toename van de emigratie begint respectievelijk de afname inzet. Uit statistische gegevens over de afgelopen decennia zijn aanwijzingen af te leiden. Uit de minst ontwikkelde landen (inkomen per hoofd van de bevolking in ppp⁵ termen minder dan 1,500 US dollar) vindt relatief weinig migratie plaats, afgezien van vluchtelingenmigratie. Uit de midden-inkomenslanden met een inkomen per hoofd van de bevolking in ppp termen tussen 3,500 en 8,000 US dollar zijn grote migratiebewegingen waarneembaar. Typische emigratielanden zijn bijvoorbeeld Mexico, Marokko, Egypte, Turkije en de Filipijnen. Uit de landen met een hoger inkomen per hoofd vindt weer weinig migratie plaats. De midden-inkomenslanden bevinden zich als het ware in een *migration band*. Landen als Spanje, Italië, Griekenland en Ierland hebben recentelijk het einde van de *migration hump* bereikt, landen als Zuid-Korea en Taiwan maken thans deze transitie door en voor landen als Turkije en Mexico lijkt de transitie in zicht.

De theorie van de *migration hump* is echter niet onomstreden. Weliswaar wijst een analyse van de migranten in de OESO⁶ landen van Europa en de Verenigde Staten uit zo'n zeventig ontwikkelingslanden en landen in transitie op het bestaan van een *migration hump*, maar een analyse van de VN cijfers over de netto emigratie uit 164 landen over de periode 1995–2000 doet dat niet. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat mensen uit ontwikkelingslanden wel migreren, maar niet naar de geïndustrialiseerde landen.

Een tweede belangrijk verband, zij het indirect, tussen ontwikkeling en migratie doet zich voor waar aanzienlijke vluchtelingenmigratie optreedt als gevolg van ernstige gewapende conflicten. Enerzijds hangen de oorzaken van dergelijke conflicten vaak samen met ontwikkelingsproblemen. Anderzijds kan een gericht internationaal beleid waar ook elementen van ontwikkelingssamenwerking deel van uitmaken bijdragen aan de oplossing en beheersing van conflicten, en zo aan het voorkómen, oplossen of verminderen van vluchtelingenmigratie. Voorts speelt het humanitaire beleid een belangrijke rol in het verlichten van noodsituaties voor vluchtelingen.

En een derde verband tussen ontwikkeling en migratie is te vinden in situaties waarin politieke repressie leidt tot het vertrek van personen die een gebrek aan politiek perspectief ervaren of zelfs tot vlucht van personen die voor vervolging te vrezen hebben. Politieke repressie is in vele

¹ Lucas, Robert E. B., *International Migration to the High Income Countries*, Boston University, April 2004, p. 3 e.v.

² Zoals de Haas stelt in: Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling: valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, Paper gepresenteerd op SPL Beleids- en Wetenschapslunchlezing Ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 januari 2004.

³ In: Lucas, Robert E. B., *International Migration to the High Income Countries*, Boston University, April 2004, p. 6.

⁴ Olesen, Henrik, *Migration, Return and Development: an institutional perspective*, 2002 IOM, *International Migration* Vol. 40 (5) SI 2/2002, ISSN 0020–7985; Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling: valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004.

⁵ *Purchasing power parity*, zie Wereldbank, *World Development Report 2004*, p. 252, 253, 265.

⁶ OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

gevallen een aspect van de ontwikkelingsproblematiek en een beleid gericht op goed bestuur, democratisering en respect voor mensenrechten kan dan ook deze vorm van migratie helpen voorkomen, zij het vooral op lange termijn.

Uit bovenstaande blijkt dat het, voor een analyse van de verbanden tussen ontwikkeling en migratie, zinvol is verschillende soorten migratie te onderscheiden. Een eerste onderscheid kan worden gemaakt naar de mate waarin de migratie berust op vrije keuze van de migrant, waarbij sprake is van een glijdende schaal van meer vrijwillige naar meer gedwongen migratie. Waar mensen vluchten voor gewapende conflicten of natuurrampen, of uit gegronde vrees voor vervolging, overheersen de elementen van dwang en wordt vaak gesproken van *gedwongen migratie*¹ of *asielmigratie*. Waar mensen migreren vanwege een gebrek aan perspectief in een situatie van snelle economische en sociale ontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden is meer sprake van vrije keuze. Vertrekken deze migranten om elders werk te zoeken, dan wordt gesproken van *arbeidsmigratie*, en waar het om internationaal schaarse hoogopgeleiden gaat om *kennismigratie*. Zowel arbeids- en kennismigratie als gedwongen migratie worden op termijn in vele gevallen gevolgd door *volgmigratie*, dat wil zeggen migratie met als doel gezinsvorming of -hereniging. Overigens heeft de individuele migrant veelal verschillende motieven om te migreren, bijvoorbeeld zowel gezinsvorming als het zoeken van werk. Ook kan het karakter van de migratie in de loop der tijden veranderen; zo migreert een deel van de vluchtelingen die vanwege oorlog hun land ontvlucht zijn verder (de zogenaamde *secundaire migratie*), veelal als arbeidsmigrant. Het onderscheid tussen gedwongen migratie, arbeids-, kennis- en volgmigratie is dan ook niet altijd scherp te maken. Het feit dat het toelatingsbeleid van geïndustrialiseerde landen het vaak gemakkelijker maakt dat land binnen te komen als asielzoeker dan als arbeidsmigrant draagt bij tot vermenging van migrantenstromen, doordat vele arbeidsmigranten zich melden als asielzoeker in een poging toegelaten te worden. Een ander gevolg van beperkingen in het toelatingsbeleid van beoogde landen van bestemming is dat naast de *legale migratie* in vele gevallen *illegale migratie* voorkomt.

In het vervolg van dit hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste migratietrends, waarbij de nadruk ligt op de werelddelen en landen die migratiebetrekkingen hebben met Europa.

2.2 Trends in migratie

2.2.1 Wereldwijd

Wereldwijd migreren jaarlijks tussen de 5 en 10 miljoen personen, inclusief de illegale migranten.² Ongeveer 40% van deze migranten trok in 2000 naar geïndustrialiseerde landen, de overige 60% trok naar ontwikkelingslanden. De meeste migranten blijven binnen hun regio van herkomst, zoals de vroegere Sovjet-Unie, Afrika ten zuiden van de Sahara, Azië, Europa of het Midden-Oosten. Zo verliet van de Aziatische arbeidsmigranten tussen 1975 en 1994 (exclusief de Chinese migranten) slechts 10% Azië.³ Als migratie naar een ander continent plaatsvindt is dit vaak secundaire migratie. Ongeveer 48% van de migranten is vrouw, en het aantal zelfstandig migrerende vrouwen is de laatste jaren sterk gestegen. Tussen de 1 en 2 miljoen van de jaarlijkse migranten zijn vrouwen en kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel, waarvan 120 000–500 000 naar de EU landen worden verhandeld, meestal via de Balkan vanuit de voormalige Sovjet-Unie.⁴ Jaarlijkse aantallen vluchtelingen variëren aanzienlijk van jaar tot jaar, afhankelijk van de oorlogen en natuurrampen die de oorzaak zijn van de

¹ Waar in deze notitie wordt gesproken van gedwongen migratie, wordt op deze vormen van migratie bedoeld.

² IOM, *World Migration 2003*, p. 6; aantallen migrerende personen per jaar worden vaak aangeduid als de *migration flow*, terwijl aantallen op een bepaald tijdstip woonachtige migranten worden aangeduid als *migration stock*.

³ IOM, *World Migration 2003*, p. 6.

⁴ IOM, *World Migration 2003*, p. 61.

bewegingen. Zo nam het aantal nieuwe vluchtelingen in 2002 af met bijna 70% ten opzichte van 2001, tot bijna 300 000 (en keerde een zeer groot aantal van ruim 2 miljoen vluchtelingen terug naar het land van herkomst, met name Afghanistan, maar ook Angola, Sierra Leone en Burundi).¹ Het jaarlijkse aantal asielzoekers in de geïndustrialiseerde landen bedraagt rond 500 000 per jaar,² waarvan ongeveer 100 000 worden toegelaten.³ Uit deze cijfers blijkt dat verreweg het grootste deel van de jaarlijkse migranten arbeids- en volgmigranten zijn. Migratie bestaat in steeds meer gevallen niet meer uit een eenmalige verhuizing van land van herkomst naar land van bestemming. Vaak staat het bestemmingsland van te voren niet vast (tenzij het om volgmigratie gaat). Migranten reizen door, van land naar land. En velen keren ook terug, al dan niet tijdelijk. Harde cijfers ontbreken echter om de dynamiek van de migratie te vangen.

Bezien we de aantallen migranten die elders verblijven, dan zijn er wereldwijd naar schatting 180 miljoen migranten.⁴

De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) schat het aantal arbeidsmigranten echter op slechts 60 tot 65 miljoen, en als familieleden en illegale arbeidsmigranten worden meegerekend op 120 miljoen.⁵

De UNHCR schat het aantal vluchtelingen in de wereld op 11,5 miljoen, inclusief asielmigranten in de westerse landen.⁶

Uit deze cijfers blijkt dat de verschillende schattingen ver uiteen lopen, waarschijnlijk als gevolg van gebrekkige registraties en verschillende definities.

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste migratietrends voor de verschillende regio's van de wereld beschreven, waarbij de nadruk ligt op de regio's van waaruit substantiële migratie naar Europa plaatsvindt.

2.2.2 Europa

De recente migratiegeschiedenis van Europa laat zien dat Europa tussen 1880 en 1930 een emigratiegebied was, waaruit 45 miljoen Europeanen naar gebieden «overzee» verhuisden.⁷ Maar gedurende de turbulente periode van 1930 tot 1950 veranderde Europa in een immigratiegebied. Migratie uit de ontwikkelingslanden naar Europa begon in de late jaren 1950, als gevolg van de groeiende vraag naar arbeid van de snel groeiende Europese economieën en het groeiende aanbod aan arbeid in de ontwikkelingslanden door de economische transformaties aldaar (modernisering van de landbouw, migratie van platteland naar stad en snelle ontwikkeling van het onderwijs). Grote aantallen gastarbeiders werden geworven of kwamen zelf naar Europa. Dit systeem werkte soepel tot 1973 toen de Europese economieën in een recessie raakten door de oliecrisis. Vervolgens sloot een deel van de industrieën die de immigranten hadden aangetrokken zijn deuren, met als gevolg snel toenemende werkloosheid in Europa, met name ook onder de immigranten, en hogere sociale kosten voor deze groep. Het arbeidsmigratiebeleid van de Europese landen werd daarop restrictiever. Maar wanneer een migratiesysteem eenmaal op gang is gekomen, is het voor landen die het internationale recht respecteren allerminst eenvoudig het weer te stoppen. De welvaartsverschillen tussen Europa en de ontwikkelingslanden bleven bestaan, migratienetwerken en contacten waren ontstaan, belangrijke diaspora's hadden zich gevestigd en oefenden aantrekkingskracht uit op nieuwe migranten. Naarmate het beleid voor arbeidsmigratie restrictiever werd gebruikten de immigranten dan ook andere wegen om Europa binnen te komen, namelijk asielmigratie, volgmigratie en illegale migratie. De verschillende Europese landen slaagden er nauwelijks in de omvang van de migratie naar Europa substantieel te beperken, temeer daar rond 1990 in Europa weer een periode van sterke economische groei begon.⁸

¹ UNHCR, *Refugees by numbers 2003*, p. 5.

² Gemiddeld over de periode 1990–2001 in 29 OECD landen: 567 500 asielzoekers per jaar (OECD, *Trends in international migration*, 2003, p. 34).

³ Kessel, G. van, *Global Migration and Asylum*, in: *Forced Migration Review*, issue 10, April 2001, Refugee Studies Centre, University of Oxford.

⁴ IOM, *World Migration 2003*, p. 5; aantallen migranten die ergens verblijven worden vaak aangeduid als de migration stock.

⁵ In: IOM, *World Migration 2003*, p. 307.

⁶ UNHCR, *Global Appeal 2004*, p. 19.

⁷ Gebaseerd op: Olesen, Henrik, *Migration, Return and Development: an institutional perspective*, 2002 IOM. *International Migration* Vol. 40 (5) SI 2/2002, ISSN 0020–7985.

⁸ OECD, *Trends in International Migration*, p. 23.

Vanaf het midden van de jaren 1990 nam de immigratie dan ook weer toe, grotendeels in de vorm van volgmigratie. De stagnatie in de economische groei die rond 2002 inzette en het restrictieve toelatingsbeleid lijken inmiddels gepaard te gaan met een lichte terugval in de (legale¹) immigratie. Het aandeel van migranten in de bevolking van Europa bedraagt thans gemiddeld rond de 8%.²

De huidige situatie in Europa is complex. Enerzijds vormt beheersing van de immigratie nog steeds een beleidsprioriteit en stagneert de economie sinds begin 2002, hetgeen remmend werkt op immigratie. Maar anderzijds is sprake van schaarste in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt in de meeste geïndustrialiseerde landen, deels als gevolg van de vergrijzing, en daardoor van een hernieuwde belangstelling voor de toelating en werving van (vooral tijdelijke) arbeidsmigranten. Een aantal landen tracht (hoog)geschoolde migranten aan te trekken, maar ook laaggeschoolden worden geworven, bijvoorbeeld door Spanje, Griekenland, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.³ Actieve rekrutering van arbeidsmigranten vindt vooral plaats in de middeninkomenslanden.

In het jaar 2001, de piek van de economische cyclus, nam de arbeidsmigratie (zowel tijdelijke als permanente) dan ook sterk toe, al bleef de volgmigratie in vele landen de grootste categorie van immigratie.⁴ De asielmigratie begint af te nemen (met 22% in 2003) vooral als gevolg van de positieve ontwikkelingen in belangrijke (voormalige) conflictgebieden als Afghanistan en Servië-Montenegro.⁵ Of deze afname doorzet, dan wel omslaat in een hernieuwde toename van de asielmigratie, hangt sterk samen met de toekomstige internationale situatie en stabiliteit in de wereld. Overigens bestaan er sterke verschillen per land in de verdeling van de immigratie over de verschillende categorieën, met aan de ene kant bijvoorbeeld Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk (instroom arbeidsmigranten circa 55%, volgmigratie circa 33% en asielmigratie circa 12%) en aan de andere kant bijvoorbeeld Zweden (instroom arbeidsmigranten circa 2%, volgmigratie circa 62% en asielmigratie circa 36%).⁶

2.2.2.1 Oost-Europa

Sinds 1989 heeft het gebied van de voormalige Sovjet-Unie aanzienlijke migratiebewegingen gekend. Uit de nieuwe staten, vooral uit Centraal-Azië en de Kaukasus, keerden grote aantallen Russen en Oekraïeners terug naar hun geboortestreek, terwijl andere migranten terugkeerden naar de nieuwe staten zoals Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Wit-Rusland en de Oostzeestaten. De regio kreeg te maken met verschillende vormen van migratie: vluchtelingmigratie als gevolg van oorlogen in Afghanistan en Tsjetsjenië; arbeidsmigratie in de vorm van kettingmigratie van oost naar west (vanuit de nieuw onafhankelijke staten via Rusland naar West-Europa) en de exodus van hooggekwalificeerden uit met name Armenië, Rusland en Oekraïne.

In vergelijking met de vroege negentiger jaren zijn de geregistreerde migratiebewegingen inmiddels gedaald. Er vindt geen grootschalige migratie naar het westen plaats, doordat de meeste migratie binnen de regio blijft en doordat de landen van Centraal- en Oost-Europa als buffer fungeren.

Een belangrijk probleem in de Russische Federatie is de groei van de handel in vrouwen voor seksuele uitbuiting, naar zo'n veertig bestemmingslanden. Binnen enkele jaren is deze vrouwenhandel uitgegroeid tot de belangrijkste bron van inkomsten voor de georganiseerde misdaad in Rusland.⁷

2.2.2.2 Nederland

De ontwikkelingen in Nederland volgden in grote lijnen het hierboven

¹ De cijfers van de OESO (OECD) hebben slechts betrekking op legale migratie.

² IOM, *World Migration Report 2003*, p. 304.

³ OECD, *Trends in International Migration*, p. 16. In deze notitie worden de termen hooggeschoold, hogergeschoold, laaggeschoold en lagergeschoold gebruikt als equivalent aan de termen hoogopgeleid, hogeropgeleid, laagopgeleid en lageropgeleid. In de meeste gevallen gaat het om relatieve verschillen in opleiding en (werk)ervaring die in de context duidelijk zijn, en niet om absolute aanduidingen. Wel van belang is het besef, dat ook op de relevante plaatsen in de notitie is opgenomen, dat een hoge opleiding (universitair of hoger beroepsonderwijs) genoten in een ontwikkelingsland niet altijd betekent dat iemand naar de maatstaven van de geïndustrialiseerde landen als hoogopgeleid wordt beschouwd.

⁴ OECD, *Trends in International Migration*, p. 22, 310.

⁵ UNHCR, *Asylum Levels and Trends: Europe and non-European Industrialized Countries*, 2003, 24 February 2004, UNHCR Geneva (cijfers exclusief Italië).

⁶ OECD, *Trends in International Migration*, p. 33.

⁷ IOM, *World Migration 2003*, p. 44.

geschetste beeld voor Europa. Op grond van de recente migratietrends behoort Nederland binnen Europa tot de landen met een gematigde groei van de legale immigratie.

De verdeling over de verschillende categorieën legale immigratie was van 1997–2001 41% volgmigratie, 20% arbeidsmigratie, 8% studiemigratie¹ en 26% asielmigratie.² Het aantal asielzoekers nam in 2003 verder af, met 28% tot 13 400. Het is overigens denkbaar dat de daling in de asielmigratie ten minste gedeeltelijk is gecompenseerd door een stijging van de illegale immigratie.³

In de loop der jaren is het aantal nationaliteiten in de Nederlandse netto immigratie (immigratie minus emigratie) toegenomen. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw is de immigratie uit EU en andere westerse landen verre van verwaarloosbaar geweest. Maar anders dan de immigratie uit niet-westerse landen is deze immigratie altijd min of meer in evenwicht geweest met de emigratie. De netto immigratie is dus voornamelijk afkomstig uit niet-westerse landen.⁴

In de afgelopen jaren was het aandeel van EU-ingezetenen⁵ rond 14% van de netto immigratie en van inwoners van de overige westerse landen 24%. Inwoners van de Nederlands Antillen maakten rond 12% van de netto immigratie uit.⁶ Het aandeel van de traditionele herkomstlanden Turkije, Marokko en Suriname⁷ is relatief stabiel (in de afgelopen jaren 9% voor Turkije, 8% voor Marokko en 5% voor Suriname).⁸ 58% van de netto immigratie kwam uit andere niet-westerse landen dan de genoemde, met een sterke procentuele toename in de periode 1999–2001 voor de zogenaamde nieuwe etnische groepen afkomstig uit Iran (in 2001 instroom 2061), Polen (2011), Rusland (5928), China (3560), Angola (1822) en Sierra Leone (1514).

Hoewel voor de niet-westerse migranten de immigratie naar Nederland duidelijk groter was dan de emigratie uit Nederland (waaronder terugkeer naar het land van herkomst), is deze emigratie toch substantieel, ter grootte van ongeveer eenderde van het bruto aantal immigranten.⁹ Opvallend is dat Nederland een aanzienlijke netto emigratie van Nederlanders kent. Het aantal emigrerende Nederlanders was over de afgelopen jaren gelijk aan circa 30% van het aantal immigrerende Nederlanders. Nederland kampt met een *brain drain*, waarbij de knapste mensen het land verlaten.¹⁰ Daarentegen trekken relatief weinig hooggequalificeerden naar Nederland. Deze situatie bemoeilijkt de ontwikkeling van een kennis-economie.

Verreweg het grootste deel van de legale arbeidsimmigranten komt al jaren uit westerse landen (rond 85%), met slechts 5–6% uit Afrika en 8–11% uit Azië.¹¹ Asielmigranten waren in de periode 1993–2002 vooral afkomstig uit Angola, Sierra Leone, Afghanistan, Irak, Iran, Turkije, China, Somalië, Democratische Republiek Congo, het vroegere Joegoslavië, Sudan, Guinee, Armenië, de Russische Federatie en Azerbeidzjan.

Over het opleidingsniveau van de immigranten bij aankomst zijn slechts fragmentarische gegevens bekend.

Er zijn aanwijzingen dat bijna driekwart van de Turkse en Marokkaanse immigranten bij aankomst hooguit een lagere (beroeps)opleiding had gevolgd, en slechts 4% een hogere beroepsopleiding.

Het opleidingsniveau van veel nieuwe etnische groepen (waaronder veel toegelaten asielzoekers en hun volgmigranten) lijkt hoger te liggen. Van de asielzoekers die in de periode 1995–2000 naar Nederland zijn gekomen is van bijna de helft het opleidingsniveau geregistreerd. Van degenen daarvan die 16 jaar of ouder waren heeft bijna de helft een middelbare of hogere opleiding opgegeven (18% een hogere opleiding).¹² Van de Afrikaanse asielzoekers is het aandeel met een hogere opleiding lager dan het

¹ Studiemigranten zijn migranten die migreren om elders een studie te volgen; in vele internationale statistische overzichten worden zij niet als aparte categorie onderscheiden.

² Roodenburg, Hans, Rob Euwals en Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, 2003, p. 27.

³ Illegale noten «Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit in Nederland» besproken in kabinet 24 april 2004; Zuidam, M. en D. H. Grijpstra, *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Algemene Bond Uitzendondernemingen, Leiden, 2004, p. 20.

⁴ Roodenburg, Hans, Rob Euwals en Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, 2003, p. 25.

⁵ De EU van 15 lidstaten minus Nederland.

⁶ Roodenburg, Hans, Rob Euwals en Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, 2003, p. 26.

⁷ Voor een overzicht van welke herkomstlanden behoren tot de verschillende categorieën ontwikkelingslanden zie bijlagen II en III.

⁸ OECD, *Trends in International Migration*, p. 237.

⁹ Roodenburg, Hans, Rob Euwals en Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, 2003, p. 26.

¹⁰ Onder meer Minister Brinkhorst (in de NRC, 24 maart 2004).

¹¹ ACVZ-advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, 2004, p. 27.

¹² Warmerdam, John en Harry van den Tillaart, *Arbeidspotentieel en arbeidsmarktloopbanen van vluchtelingen en asielgerechtigden*, ITS-Nijmegen, OSA-publicatie A189, juli 2002, p. 184.

gemiddelde, met uitzondering van Kongolezen, Nigerianen, Rwandezers en Sudanese.

In het algemeen komt over het opleidingsniveau van Afrikanen in Nederland (dus niet alleen asielzoekers) het beeld naar voren van een gemiddeld laag opgeleide groep (in vergelijking met de Nederlandse bevolking), met uitzondering van de Ghanezen. Overigens betekent laag opgeleid naar Nederlandse maatstaven niet automatisch dat men naar de maatstaven van het land van herkomst ook laagopgeleid is.¹ Door verschil in niveau van opleidingsinstituten zullen vele in hun eigen land als hoger opgeleid gekwalificeerden in Nederland waarschijnlijk als lager opgeleid beschouwd worden.

Bezien we de *migration stock* in Nederland, dan is het van belang onderscheid te maken tussen de verschillende gebruikte termen. Als migranten worden in dit verband beschouwd personen die naar Nederland gemigreerd zijn en hier voor langere tijd (langer dan een jaar) verblijven. In deze notitie wordt deze categorie gelijkgesteld aan inwoners van Nederland die in het land van afkomst zijn geboren en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt deze categorie de eerste generatie allochtonen genoemd. Voor bepaalde analyses is het daarnaast zinvol te onderscheiden hoeveel personen in Nederland geboren zijn en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Deze personen zijn geen migranten. Door het CBS wordt deze categorie de tweede generatie allochtonen genoemd. Ten slotte wordt in sommige analyses de term «buitenlander» of «buitenlands» gebruikt, waarmee bedoeld wordt op degenen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

Het aantal legale migranten dat in Nederland verblijft ligt met 1,6 miljoen rond de 10% van de bevolking.² Daarnaast is het aantal illegaal verblijvenden de laatste vier jaar waarschijnlijk gestegen, tot tussen de 112 000 en 163 000.³

Een verdeling van de hier verblijvende migranten naar arbeidsmigranten, volgmigranten en asielmigranten is moeilijk te maken. Duidelijk is wel dat het overgrote deel van de 1,6 miljoen legaal in Nederland verblijvende migranten als volgmigrant naar Nederland is gekomen.

Een indicatie voor de arbeidsmigratie is dat slechts rond 3–4% van de totale werkende bevolking niet de Nederlandse nationaliteit heeft,⁴ waarmee Nederland binnen de westerse landen een lage middenpositie inneemt. In de periode 1995–2002 zijn in totaal circa 125 000 legale arbeidsmigranten naar Nederland gekomen,⁵ waarbij bedacht moet worden dat arbeidsmigratie in de meeste gevallen van beperkte duur is.⁶ Anderzijds dient bedacht te worden dat migranten die op een andere titel dan arbeidsmigratie zijn binnengekomen, in Nederland in veel gevallen wel gaan werken. Nederland kende in 1998 235 000 buitenlandse werknemers.⁷

Het aantal in de afgelopen vijf jaar toegelaten asielzoekers kan op 30 000–50 000 worden geschat.⁸

Van de legale migranten is 63% afkomstig uit een niet-westerse land.⁹ Het aantal niet-westerse migranten is sinds 1996 met bijna 32% toegenomen.¹⁰ De belangrijkste herkomstlanden van in Nederland verblijvende migranten zijn Suriname (188 000 in 2003), Turkije (182 000), Indonesië (133 000) en Marokko (165 000).¹¹ Andere ontwikkelingslanden van herkomst zijn het vroegere Joegoslavië¹², Irak (36 000), Afghanistan (31 000), de vroegere Sovjetunie, China (27 000), Iran (24 000) en Somalië (20 000).¹³

Van de 235 000 buitenlandse werknemers die Nederland in 1998 telde was de helft afkomstig uit de EU, 11% uit Marokko en 11% uit Turkije. Bezien we naast de migranten ook de tweede generatie allochtonen, dan is het percentage economisch actieven onder de niet-westerse allochtone bevolking van de eerste en tweede generatie tezamen ongeveer een kwart

¹ Tellegen, Nina, *Afrikanen op de Nederlandse arbeidsmarkt: een eerste verkenning*, in: Ineke van Kessel en Nina Tellegen (red.), *Afrikanen in Nederland*, KIT/Afrika Studiecetrum, 2000, pp. 168–181.

² CBS statline (www.cbs.nl); eerste generatie allochtonen.

³ Zuidam, M. en D. H. Grijpstra, *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Algemene Bond Uitzendondernemingen, Leiden, 2004, p. 20.

⁴ OECD, *Trends in International Migration*, p. 311.

⁵ CBS Statline, in: ACVZ-advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, 2004, p. 26. In de regel gaat het om personen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven met als verblijfsmotief het verrichten van arbeid, en die zich laten inschrijven bij de gemeente waar zij gedurende deze periode wonen.

⁶ Zie ook: Alders, M. en H. Nicolaas, *Een op drie immigranten vertrekt binnen zes jaar*, CBS Webmagazine 20 januari 2003, in: ACVZ-advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, 2004, p. 26.

⁷ OECD, *Trends in International Migration*, p. 368.

⁸ Uitgaande van het totaal aantal aanvragen in die vijf-jaarsperiode van ruim 150 000, en een internationaal gemiddeld toelatingspercentage van 20% (zie: Kessel, G. van, *Global Migration and Asylum*, in: *Forced Migration Review*, issue 10, April 2001, Refugees Studies Centre, University of Oxford).

⁹ Roodenburg, Hans, Rob Euwals en Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, 2003, p. 28 (eerste-generatie).

¹⁰ Dat wil zeggen allochtonen van de eerste generatie (CBS Statline (www.cbs.nl)).

¹¹ CBS Statline (www.cbs.nl).

¹² Maar uit de huidige republieken ontstaan uit het vroegere Joegoslavië zijn slechts kleine aantallen migranten aanwezig; hetzelfde geldt voor de republieken ontstaan uit de Sovjet-Unie.

¹³ CBS Statline (www.cbs.nl).

lager dan onder de Nederlandse en westers-allochtone bevolking. Dit cijfer verhuult echter dat het percentage economisch actieven onder de Surinaamse en Antilliaanse allochtonen veel dichterbij dat van de Nederlandse bevolking ligt dan dat onder de Turkse en Marokkaanse allochtonen (Marokkanen bijna 50% lager dan Nederlanders).¹ Het niveau van scholing van de allochtone bevolking is relatief lager dan van de Nederlandse bevolking, al heeft ongeveer 60% van de allochtone bevolking van 15–64 jaar van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst een opleiding boven het lagereschoolniveau.

De verwachting is dat het aandeel van migranten (eerste generatie) in de bevolking van Nederland zal oplopen tot 15% in 2050 en dat het aandeel van de niet-westerse migranten in de totale legale migratie relatief stabiel zal blijven, op 60%.

2.2.3 Noord-Amerika

De Verenigde Staten en Canada behoren tot de landen die jaarlijks de grootste aantallen legale en illegale migranten ontvangen. Deze landen voeren een beleid van werving van arbeidsmigranten gebaseerd op scholings- en ervaringseisen en jaarlijkse toelatingsquota. Daarnaast wordt een beleid van hervestiging voor vluchtelingen gevoerd.

Met 850 000 nieuwe legale permanente migranten per jaar is de Verenigde Staten in absolute termen het belangrijkste bestemmingsland ter wereld. Het is ook het land waar de meeste hoogopgeleiden uit minst-ontwikkelde-landen heen gaan (*brain drain*). De meeste immigranten komen uit Latijns-Amerika en Azië. Sinds enkele jaren worden zowel grotere aantallen hooggekwalificeerde tijdelijke migranten als grotere aantallen ongeschoolde migranten (met name Mexicanen) toegelaten, en onlangs heeft de regering Bush een voorstel voor legalisering van illegalen gepresenteerd. Aan de andere kant zijn sinds 11 september 2001 de veiligheidsmaatregelen verscherpt, ook ter bestrijding van illegale immigratie.²

2.2.4 Afrika

Afrika als geheel kent aanzienlijke migratie binnen het continent.³ Afrikaanse landen herbergen naar schatting 20 miljoen Afrikaanse arbeidsmigranten.⁴

Vier van de vijf landen in de wereld die, gemeten naar beschikbare financiële en institutionele capaciteiten, het zwaarst belast worden met vluchtelingenopvang liggen in Afrika (Burundi, Guinee, Tanzania en Gambia).⁵

Noord-Afrika, en dan met name de Maghreb, kent sinds decennia een aanzienlijke reguliere arbeids- en volgmigratie naar de EU. Ook is de zone een doorgangsgebied voor legale en illegale migranten uit Sub-Sahara-Afrika.

In West-Afrika vindt traditioneel op grote schaal tijdelijke (legale en illegale) arbeidsmigratie plaats vanuit de Sahellanden naar de welvarender kustlanden en tussen de kustlanden. Sinds 2000 werd in Ivoorkust dit patroon wreed verstoord, toen golven van xenofob geweld zich richtten tegen de 30% van de bevolking die van buitenlandse afkomst is.

West-Afrika levert het grootste deel van de migranten die via de Maghreb naar Europa reizen. Op dit traject, maar ook bij de migratie binnen de regio, heeft de regio te lijden onder mensensmokkel en -handel. Zo worden Nigeriaanse vrouwen verhandeld voor de prostitutiemarkten in

¹ Roodenburg, Hans, Rob Euwals en Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, 2003, p. 29.

² IOM, *World Migration 2003*, p. 31, 32.

³ grotendeels gebaseerd op IOM, *World Migration 2003*, p. 37–39.

⁴ ILO, Report III, 87th session of International Labour Conference, Geneva, 1999, in: Mededeling van de Europese Commissie, *Integrating migration issues in the EU's relations with third countries*, COM (2002) 703 final, p. 10.

⁵ Het vijfde land in de wereld is Iran. Bron: UNHCR-onderzoek; in: EU, Mededeling van de Europese Commissie, *Integrating migration issues in the EU's relations with third countries*, COM (2002) 703 final, p. 13.

Europa en Azië, en zijn verscheidene tienduizenden kinderen verkocht als slaven voor het werk op plantages in West- en Centraal-Afrika. Gewapende conflicten en politieke onrust, bijvoorbeeld in Sierra Leone en Liberia, hebben tot grote vluchtelingenbewegingen in de regio geleid, met concentraties van vluchtelingen in Guinee en (tot 2000) Ivoorkust. Begin 2003 telde de regio 630 000 vluchtelingen.¹

In Centraal-Afrika (het Grote-Merengebied) is migratie vooral verbonden met de ernstige gewapende conflicten. De oorlogen in Rwanda, Burundi en de DRC leidden in de afgelopen decennia tot miljoenen vluchtelingen, die vooral naar landen in of rond de regio (Tanzania, Zambia) vluchtten. Begin 2003 waren er ruim 1,2 miljoen vluchtelingen in Centraal-Afrika.¹ Met de beëindiging van de oorlog in Rwanda, en de voortgang in de vredesprocessen in de DR Congo en Burundi, is een aanzienlijk deel van de vluchtelingen al teruggekeerd naar hun land van herkomst, en zijn de vooruitzichten op terugkeer van de resterende vluchtelingen positief.

Ook Oost-Afrika en de Hoorn van Afrika hebben de afgelopen decennia te maken gehad met grote aantallen vluchtelingen, als gevolg van (burger)-oorlogen in de regio zelf en in het Grote-Merengebied, en droogten in de regio. Tanzania is een van de belangrijkste opvanglanden voor vluchtelingen uit het Grote-Merengebied. Somalië is een uiteengevallen staat, van waaruit grote aantallen migranten zich over de wereld verspreid hebben. Daarnaast kent Oost-Afrika een aanzienlijke emigratie van geschoolde arbeidsmigranten, onder meer naar Zuid-Afrika.

In zuidelijk Afrika vindt al sinds een eeuw sterke arbeidsmigratie plaats naar de centra van mijnbouw en industrie (in Zuid-Afrika, Zimbabwe, Zambia en Botswana), vooral vanuit de dichtbevolkte aangrenzende landen (Mozambique, Malawi, Lesotho, Swaziland). Na de val van het apartheidssysteem heeft een verschuiving in de migratiepatronen plaatsgevonden. Meer migranten uit heel Afrika, zowel geschoolde als ongeschoolde, kwamen naar Zuid-Afrika, veelal op illegale wijze. Daartegenover stond meer emigratie uit Zuid-Afrika van vooral blanke hoogopgeleiden. De recente economische recessie (bijvoorbeeld in de mijnbouw) en groeiende xenofobie en criminaliteit bedreigen de laatste jaren de immigratie uit Afrika. De Zuid-Afrikaanse regering heeft de wetgeving en handhaving tegen illegale migratie aangescherpt. Zuidelijk Afrika kent ook vluchtelingmigratie, als gevolg van de conflicten in Angola en het Grote-Merengebied (in totaal ruim 300 000¹). Met name Zambia heeft grote aantallen vluchtelingen opgevangen. Ook hier geldt dat vele vluchtelingen al zijn teruggekeerd en dat de resterenden naar verwachting binnenkort grotendeels zullen volgen.

2.2.5 Midden-Oosten

Het Midden-Oosten en dan met name de Golfregio is sinds 1975 een zeer belangrijke bestemming voor arbeidsmigranten. Na een tijdelijke terugval in de jaren 1986–1990 is het jaarlijkse aantal migranten naar de Golfstaten weer gestegen tot hogere niveaus dan tevoren. Kenmerkend voor de Golfregio is dat deze landen geen verzorgingsstaat kennen en geringe bescherming bieden aan de migranten. Desondanks is bijvoorbeeld voor India rond 40% van de jaarlijkse overmakingen afkomstig uit de Golf.² De meeste migranten komen uit Zuid- en Zuidoost-Azië en Afrika (Sudan, Egypte).³

Turkije is van oudsher een land van herkomst van arbeids- en volgmigranten voor Europa, maar is in de laatste jaren ook een doorgangslaan geworden voor illegale migranten (naar schatting rond 200 000 per jaar) uit vele landen van de wereld op weg naar Europa.

¹ UNHCR, *Global Appeal 2004*, p. 20.

² Lucas, Robert, *International Migration Regimes and Economic Development*, to be published.

³ IOM, *World Migration 2003*, p. 34–35.

2.2.6 Overig Azië

In Zuid-, Zuidoost- en Oost-Azië zijn de belangrijkste kenmerken van de migratie de diversiteit en het grote aantal migratiebewegingen binnen de regio, deels te verklaren doordat Azië zowel geïndustrialiseerde landen als ontwikkelingslanden telt.¹

Azië is in de afgelopen jaren het toneel geweest van een aantal ernstige gewapende conflicten of situaties van binnenlandse instabiliteit (Afghanistan, Irak), met grote aantallen vluchtelingen en asielzoekers tot gevolg. Van de vier miljoen vluchtelingen die in 2001 onderdak vonden in Iran en Pakistan zijn er sindsdien 2,5 miljoen teruggekeerd naar Afghanistan. In het zuiden en oosten van Azië zijn de grootste aantallen migranten afkomstig uit China (met een diaspora van 30 tot 50 miljoen mensen), India (20 miljoen) en de Filipijnen (7 miljoen). Naast de legale arbeidsmigratie is een algemene toename van illegale migratie waarneembaar, waaronder smokkel van Chinese arbeiders en handel in vrouwen en kinderen uit Zuidoost-Azië.

2.2.7 Latijns-Amerika en de Caraïben

Latijns-Amerika en de Caraïben kennen aanzienlijke migratie. Verschillende patronen zijn te onderscheiden: migratie naar de Verenigde Staten en Canada, vooral uit Mexico, Midden-Amerika en de Caraïben; migratie binnen Midden-Amerika; migratie binnen de Andesregio; migratie binnen de zuidpunt van Zuid-Amerika; en vluchtelingmigratie als gevolg van guerilla-oorlogen (Mexico, Guatemala en Colombia). Colombia, het tweede dichtstbevolkte land in de regio, kent aanzienlijke emigratie als gevolg van economische recessie en aanhoudend geweld.²

2.3 Oorzaken van migratie

Oorzaken van migratie kunnen op verschillende niveaus beschreven worden. Enerzijds zijn er de fundamentele oorzaken, macroverschijnselen die blijken samen te gaan migratie. Maar de beslissing tot migratie is veelal een individuele of familiebeslissing, en voor een volledig beeld moeten de fundamentele oorzaken dan ook aangevuld worden met interveniërende factoren, die op microniveau een beslissing tot migratie beïnvloeden. Het onderscheid tussen fundamentele en interveniërende oorzaken is overigens geleidelijk en niet altijd scherp te maken. In veel gevallen zijn ook verschillende oorzaken van migratie tegelijkertijd aanwezig.

Een tweede onderscheid is te maken tussen factoren die vooral de beslissing tot migratie beïnvloeden en factoren die meer de keuze van de bestemming bepalen.

Een derde veel gebruikt onderscheid is dat tussen *push* en *pull* factoren: *push* factoren zijn omstandigheden in het land van herkomst die aanzetten tot emigratie, en *pull* factoren zijn factoren in bestemmingslanden die migranten aantrekken.

Ten vierde is het zinvol onderscheid te maken tussen oorzaken met een meer dwingend karakter en oorzaken die meer vrije keuze laten, met andere woorden, tussen de verschillende typen migratie.

En ten slotte kunnen worden onderscheiden oorzaken die direct samenhangen met door landen van bestemming of herkomst gevoerd beleid. Onderstaand worden oorzaken van migratie belicht, voor de verschillende typen migratie en in grote lijnen gaande van meer fundamentele naar meer beleidsbepaalde en interveniërende oorzaken.

¹ Grotendeels gebaseerd op IOM, *World Migration 2003*, p. 34–36.

² IOM, *World Migration 2003*, p. 32–34.

Bij gedwongen migratie liggen de oorzaken meestal op het vlak van wat men zou kunnen aanduiden als «politieke ontwikkelingen». Het gaat dan om:

- schending van mensenrechten, in vele gevallen leidend tot vervolging (in de zin van het Vluchtelingenverdrag);¹
- ontbreken van goed bestuur, waaronder begrepen respect voor de rechtsstaat (met andere woorden, de overheid als geheel functioneert slecht);
- interne, al dan niet gewelddadige conflicten;
- internationale, gewelddadige conflicten.

In al deze gevallen is sprake van overduidelijke *push* factoren: de situatie in het land van herkomst is zodanig dat de persoonlijke veiligheid van mensen in gevaar komt dan wel sprake is van gebrek aan perspectief op persoonlijke ontwikkeling in het eigen land. Dit wil uiteraard niet zeggen dat in individuele gevallen toch geen sprake zou kunnen zijn van een mix van *push* en *pull* factoren: ook diegenen wier veiligheid wellicht niet direct in het geding is, kunnen gebruik maken van de mogelijkheid hun land te verlaten, indien zij weten dat de kans op toelating in andere landen als gevolg van de algehele situatie in hun land van herkomst is toegenomen.

Een tweede oorzaak van gedwongen migratie wordt gevormd door acute natuurrampen. Hier gaat het gewoonlijk om grote groepen mensen die hun gebied moeten verlaten. In vele gevallen kunnen de mensen na verloop van tijd terugkeren, wanneer al dan niet met hulp van buitenaf het gebied van herkomst weer bewoonbaar is gemaakt.

Oorzaken van andere typen migratie, met name arbeids- en volgmigratie, zijn:

- Verschillen in sociaal-economische ontwikkeling tussen landen leiden veelal tot migratie. Met name verschillen in de vraag naar arbeid en in de hoogte van de lonen oefenen invloed uit, en in mindere mate de zekerheden van eventuele collectieve voorzieningen in verzorgingsstaten. Dat deze laatste factor niet doorslaggevend is blijkt uit de aantrekkingskracht van de Golfstaten en de Verenigde Staten voor migranten uit grote delen van de wereld. Hoge werkeloosheid in landen van herkomst bevordert emigratie. Schaarste op (bepaalde delen van) de arbeidsmarkt in geïndustrialiseerde landen, bijvoorbeeld samenhangend met vergrijzing, werkt als *pull factor* voor immigratie. Immigratie in geïndustrialiseerde landen blijkt sterk te reageren op veranderingen in de werkgelegenheid.²
- Mondialisering (in het Engels: *globalization*). Het toenemen van contacten over de gehele wereld op alle gebieden (onder meer technologisch, politiek en economisch) maakt de wereld toegankelijker. Economische liberalisering hebben geleid tot een toenemend vrij verkeer van kapitaal en goederen, hetgeen leidt tot economische druk om ook het personenverkeer te liberaliseren. Overplaatsingen binnen multinationale ondernemingen zijn een voorbeeld van (veelal tijdelijke) arbeidsmigratie als gevolg van de mondialisering van ondernemingen.
- Snelle bevolkingsgroei mits gekoppeld aan achterblijvende economische ontwikkeling (met name werkgelegenheid) in een ontwikkelingsland leidt tot meer emigratie.
- Milieudegradatie met als gevolg daling en instabiliteit van inkomens leidt tot meer emigratie.
- Slecht bestuur van staten, en in het ergste geval het falen van staten zet aan tot emigratie. In slecht bestuurde landen ervaart de bevolking, en name het jongere deel, veelal een algeheel gebrek aan (politiek, economisch en sociaal) perspectief.
- Het bestaan van een migratiecultuur bevordert emigratie. Men spreekt van een migratiecultuur, als de bevolking alle inspanningen richt op emigratie en emigratie een steeds belangrijker plaats inneemt in over-

¹ Volgens het Vluchtelingenverdrag van 1949 is een vluchteling «degene die afkomstig is uit een land waar hij gegronde vrees heeft te worden vervolgd wegens zijn godsdienstige of politieke overtuiging of nationaliteit, dan wel het behoren tot een bepaald ras of tot een bepaalde sociale groep.».

² Zoals voor Nederland is aangetoond in: NIDI, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag, 2000, p. 156.

levingsstrategieën. De focus op migratie gaat vaak ten koste van het aanpakken van de binnenlandse problemen.

- Te rooskleurige beeldvorming over de (economische) mogelijkheden in de bestemmingslanden. De te positieve beelden worden vaak mede gevormd uit de media en uit verhalen van migranten die al elders verblijven en zich voordoen als geslaagd, ook al is de werkelijkheid anders.
- Het bestaan van gemeenschappen van landgenoten elders (een *diaspora*) werkt als algemene *pull* factor. Het bestaan van een groep landgenoten in een specifiek land van bestemming vergemakkelijkt de migratie naar en vestiging in dat specifieke land van bestemming, en is een specifieke *pull* factor voor dat land.
- Het migratiebeleid van bestemmingslanden. De Europese geïndustrialiseerde landen voeren de laatste decennia een toenemend restrictief migratiebeleid. Een dergelijk beleid remt migratie, overigens zonder deze volledig te kunnen tegenhouden.¹ De vraag naar toegang tot de geïndustrialiseerde landen overtreft het aanbod verre (jaarlijks zijn slechts 2,5 à 3 miljoen legale plaatsen voor migranten beschikbaar).² Deze onevenwichtige arbeidsmarkt leidt ertoe dat vele migranten de toegangsbeperkingen trachten te omzeilen. Veel gebruikte methoden zijn illegale migratie, niet vertrekken nadat een verblijfsvergunning (bijvoorbeeld een studie- of toeristenvisum) is verlopen, of asiel aanvragen zonder dat aan de gronden voor asiel wordt voldaan. Het restrictieve migratiebeleid van de Europese landen heeft mogelijk nog een paradoxaal effect, namelijk een versterkte neiging onder migranten zich permanent in Europa te vestigen.³ Ook niet-geïndustrialiseerde bestemmingslanden voeren vaak een restrictief migratiebeleid. Daarbij kan worden overgegaan tot gedwongen uitzettingen van buitenlanders (Ghana, Nigeria, Zuid-Afrika, Saudi-Arabië, Zuidoost-Azië).
- De activiteiten van syndicaten van mensensmokkelaars en -handelaars. Om toegangsbeperkingen te omzeilen staan degenen die koste wat het kost willen migreren veelal weinig andere wegen open dan te migreren met behulp van mensensmokkelaars of -handelaars. Parallel aan het toenemend restrictieve toelatingsbeleid in bestemmingslanden zijn de laatste jaren dan ook organisaties van mensensmokkelaars en -handelaars stevig verankerd geraakt in vele landen van oorsprong (Oost- en Zuid-Europa, Zuidoost-Azië, Maghreb), waar zij met hun activiteiten inmiddels veelal grotere winsten maken dan met activiteiten als drugssmokkel. De bemiddeling van mensensmokkel- en -handelsyndicaten bepaalt in vele gevallen de keuze van het precieze land van bestemming, doordat de syndicaten de keuze voor de migrant maken op grond van het toelatingsbeleid. Wijzigingen in het toelatingsbeleid van een land leiden veelal tot wijzigingen in de keuze van bestemmingen door de syndicaten.
- Het arbeidsmarktbeleid van bestemmingslanden. Ondanks een restrictief migratiebeleid streven vele bestemmingslanden tegelijkertijd naar liberalisering van (delen van) de arbeidsmarkt en van de toelating van arbeidsmigranten. De balans die specifieke bestemmingslanden vinden tussen deze twee beleidsterreinen is van grote invloed op de omvang van de (arbeids)immigratie. In situaties van schaarste op de arbeidsmarkt worden veelal ruimere mogelijkheden voor toelating of zelfs actieve rekrutering van bepaalde categorieën arbeidsmigranten gecreëerd.
- Het migratiebeleid van herkomstlanden. Een aantal overheden voert een bewust beleid van export van arbeid, bijvoorbeeld de Filipijnen, met als doel inkomsten te verwerven uit overmakingen en gebruik te maken van de kennis en contacten die de migranten opdoen.
- Historische, culturele en taalkundige banden zijn nog steeds vaak van

¹ Zo is berekend dat na de aanscherping van de Nederlandse toelatingsregels in 1993 en 1994 het aantal legale immigranten in de jaren 1994–1997 twintig procent lager was dan het geval zou zijn geweest als de stijgende trend zich had voortgezet (de Beer, 1998, in: NIDI, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag, 2000). Waarschijnlijk is dat deze daling ten minste gedeeltelijk is gecompenseerd door een stijging van de illegale migratie.

² Kessel, G. van, *Global Migration and Asylum*, in: *Forced Migration Review*, issue 10, April 2001, Refugee Studies Centre, University of Oxford.

³ Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling: valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004; nader onderzoek lijkt nodig om deze stelling te verifiëren.

- invloed op de keuze van de bestemming; hetzelfde geldt voor geografische nabijheid en bereikbaarheid.
- Op het niveau van de gemeenschap en familie van de (potentiële) migrant kunnen vele factoren als interveniërende factoren van invloed zijn op migratiebeslissingen. De aard van de invloed verschilt veelal per land.¹ Te denken valt aan kenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding, burgerlijke staat, werksituatie van de (potentiële) migrant, de rol van de vrouw en de opvattingen daarover, financiële situatie en «relatieve deprivatie» (perceptie van financiële situatie vergeleken met andere huishoudens in de buurt), eerdere ervaring met migratie en sociaal-economische situatie in het herkomstgebied. Zo zijn in Marokko buitenlandse migranten veelal lager opgeleid dan binnenlandse migranten.

2.3.1 De oorzaken van de migratie naar Nederland

Aan de hand van de in het voorgaande genoemde algemene oorzaken van migratie laat een groot deel van de migratie naar Nederland zich verklaren.²

De vier belangrijkste herkomstlanden van migranten in Nederland, namelijk Turkije, Suriname, Marokko en Indonesië zijn ontwikkelingslanden die zich in of vlak onder de *migration band* bevinden.

De keuze van Nederland als bestemmingsland is voor Turken en Marokkanen het gevolg van actieve rekrutering door Nederlandse werkgevers in de jaren zestig en zeventig. Vervolgens oefende de aanwezige groep Turken en Marokkanen aantrekkingskracht uit op nieuwe migranten, grotendeels in de vorm van volgmigratie. De collectieve voorzieningen maakten voortgezet verblijf en volgmigratie mogelijk, ook toen de arbeidsmigrant voor een groot deel werkloos waren geworden.

Voor Surinamers en Indonesiërs kan de keuze van Nederland verklaard worden uit de historische banden en ontwikkelingen.

De immigratie van de zogenaamde nieuwe etnische groepen is vooral een gevolg van asielmigratie als gevolg van internationale instabiliteit. De nationaliteiten houden in hoge mate verband met de landen van instabiliteit of oorlog: voormalig Joegoslavië, Irak, Afghanistan, voormalige Sovjet-Unie, Iran, Somalië. Toch is het verband complexer dan op het eerste gezicht lijkt. De keuze van Nederland als bestemmingsland lijkt mede ingegeven door de periode van economische groei die vanaf 1990 begon, gekoppeld aan een restrictief arbeidsmigratiebeleid vanaf 1994 en een relatief ruim toelatingsbeleid voor oorlogsvluchtelingen. De nieuwe herkomstlanden bevinden zich grotendeels in de *migration band*, en de migranten zijn met name uit de hogere klassen binnen het land afkomstig.

3 GEVOLGEN VAN MIGRATIETRENDS

3.1 Gevolgen van migratietrends voor de ontwikkeling van herkomstlanden

Over de gevolgen van migratie, en in het bijzonder arbeidsmigratie, op de ontwikkeling in landen en gebieden van herkomst bestaat bepaald geen overeenstemming.³ Al decennialang woedt een debat tussen «migratie-optimisten» en «migratie-pessimisten». De eerste groep zag, in de jaren zestig, migratie als een uitermate geschikt middel om economische groei in gang te zetten. Aan overmakingen, investeringen en consumptieve bestedingen als gevolg van migratie werd hierbij een cruciale rol toegedicht, evenals aan de ondernemersgeest die de migranten vanuit de ontwikkelde landen zouden meenemen. De tweede groep, die het wegtrekken van «jonge, talentvolle en ondernemende» migranten juist als oorzaak

¹ Het NIDI doet onderzoek op dit terrein, onder meer op grond van veldonderzoek in vijf landen van herkomst (Egypte, Marokko, Turkije, Ghana en Senegal) en drie bestemmingslanden (Italië, Spanje en Nederland).

² Zie voor een uitvoeriger beschrijving onder meer NIDI, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, 2000, pp. 148–161.

³ Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling: valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004.

ziet van lethargie en economische neergang in herkomstgebieden, domineerde het debat sinds de jaren zeventig.

In de jaren tachtig en negentig kwam er echter meer nuance in het debat. In de nieuwe visie wordt migratie gezien als een multilokale bestaansstrategie van huishoudens om inkomensrisico's te spreiden en lokale, structurele ontwikkelingsobstakels (zoals slecht functionerende markten en corruptie) te overwinnen. Er is veel meer oog gekomen voor het gelijktijdig optreden van zowel positieve als negatieve effecten, waarbij migratie voor verschillende gebieden en landen zeer uiteenlopende effecten kan hebben. De centrale vraag wordt dan waarom migratie voor bepaalde landen en regio's veel positievere effecten heeft dan voor andere.¹

Van groot belang is de vraag welke effecten migratie heeft op de arbeidsmarkt in het land van herkomst. Op dit gebied is nauwelijks systematisch onderzoek voorhanden. Theoretisch kan worden verondersteld dat migratie weinig invloed heeft wanneer werklozen migreren of wanneer migranten gemakkelijk vervangen kunnen worden uit het reserveaanbod aan arbeid. In bepaalde gevallen zullen de achterblijvers profiteren van het vertrek van migranten, namelijk waar zij de arbeidsplaatsen van de migranten kunnen innemen of waar het vertrek van migranten leidt tot hogere lonen. Slechts waar onvervangbare werkende hogeropgeleiden wegtrekken zal de lokale economie daaronder leiden.²

De kosten van migratie voor ontwikkelingslanden liggen in verlies van potentiële productie, belastingopbrengsten, publieke investeringen, en menselijke capaciteit. Belangrijke baten van migratie zijn geldelijke overmakingen aan familieleden in het land van herkomst en de kennis, ervaring, netwerken en ondernemersgeest die de emigranten verwerven en die zij kunnen inzetten voor de ontwikkeling van het land van herkomst. In de volgende paragrafen wordt bezien in welke situaties welke gevolgen te verwachten zijn, aan de hand van twee belangrijke bepalende factoren, namelijk de overmakingen en de menselijke capaciteit.

3.1.1 Financiële overmakingen (remittances)

De toename van de migratie is gepaard gegaan met een gestage stijging van het bedrag aan geldovermakingen door migranten naar ontwikkelingslanden.³ Overmakingen zijn naar verwachting vooral afkomstig van arbeidsmigranten, maar ook alle andere typen migranten, inclusief vluchtelingen in de regio, zullen zodra zij daar de middelen toe hebben in het algemeen geld overmaken naar achtergebleven familie. De omvang van de wereldwijde officiële overmakingen naar ontwikkelingslanden, thans rond de 80 miljard US dollar,⁴ overtreft inmiddels het totaal aan officiële ontwikkelingshulp en komt overeen met circa de helft van de omvang van de directe buitenlandse investeringen. Bovendien bedragen de onofficiële overmakingen (goederen, contant meegenomen geld, geld verzonden langs informele kanalen) naar schatting nog eens één- tot driemaal de officiële. De verwachting is dat de omvang van de overmakingen de komende jaren zal blijven toenemen, met de toenemende migratiestromen en verbeteringen in de financiële infrastructuur. De belangrijkste landen van waaruit geld wordt overgemaakt zijn de Verenigde Staten (circa 30%), Saudi-Arabië (circa 20%), Duitsland en België. Nederland behoort niet tot de belangrijkste tien landen voor overmakingen.⁵ Wel verdubbelden de jaarlijkse overmakingen door in Nederland wonende migranten tussen 1995 en 2002, van 331 naar 653 miljoen euro. Het belangrijkste ontvangende land van geldovermakingen uit Nederland is Suriname.⁶ Slechts ruim 10% van de wereldwijd geregistreerde overmakingen is afkomstig uit ontwikkelingslanden.⁷ Lage- en middeninkomenslanden

¹ Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling: valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004.

² Lucas, Robert E. B., *International Migration Regimes and Economic Development*, te verschijnen.

³ Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling: valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004.

⁴ Wereldbank, *Global Development Finance*, 2003.

⁵ Pearce, Douglas, senior financial advisor DFID, *Migrant Remittances*, EU HLWG on Asylum and Migration, 2004.

⁶ Kapur, Devesh, *Remittances: the new development mantra?*, Harvard University and Center for Global Development, August 2003, p. 24.

⁷ Lucas, Robert, *International Migration Regimes and Economic Development*, te be published, p. V, 12 en bijlagen.

tezamen ontvangen de helft van de wereldwijde overmakingen. Overmakingen zijn, in verhouding tot het inkomen, hoger voor armere landen. In absolute zin stromen de meeste overmakingen naar de hogere-lage-inkomenslanden en de lage-middeninkomenslanden, omdat hier de meeste migranten vandaan komen. De grootste ontvangers zijn India, Mexico, Filipijnen, Marokko, Egypte, Turkije, Libanon en Bangladesh. Geheel Afrika ten zuiden van de Sahara ontvangt slechts 5% van de overmakingen aan ontwikkelingslanden.¹ Als percentage van de totale kapitaalinstroom en het BNP zijn overmakingen echter het belangrijkste voor de minst-ontwikkelde-landen. De landen die, als percentage van het BNP, de meeste overmakingen ontvangen zijn Lesotho (37%), Samoa (21%) en Jordanië (21%; Jordanië is overigens een laag-middeninkomensland).

Uit onderzoek blijkt dat overmakingen betrouwbaarder en stabielere zijn en zich minder pro-cyclisch (en soms zelfs anti-cyclisch) gedragen dan andere kapitaalstromen richting ontwikkelingslanden. In economisch zware tijden emigreren meer mensen uit ontwikkelingslanden en maken migranten meer geld over naar familieleden.

Daarmee vormen de overmakingen een belangrijke private bijdrage aan individuen in het herkomstland en potentieel een belangrijke positieve stimulans voor ontwikkeling.

Er zijn aanwijzingen dat met name in landen met een gunstig ondernemingsklimaat overmakingen inderdaad leiden tot extra investeringen en, in situaties waarin voldoende surplus productiecapaciteit bestaat, tot aanzienlijke extra groei. Er zijn ook sterke aanwijzingen dat de armen (hoewel niet de armsten) profiteren van overmakingen.

Toch blijven de effecten van overmakingen op de macro-economische ontwikkeling van de ontvangende landen vooralsnog onderwerp van debat.² De potentiële effecten zijn bekend en niet eenduidig. Aan de positieve kant staan toenamen van besparingen en investeringen, plus het *multiplier* effect van hogere consumptie. Aan de negatieve kant staan een mogelijke afname van arbeidsaanbod en -inzet door de beschikbaarheid van alternatieve inkomsten, gekoppeld aan opwaartse druk op de wisselkoers hetgeen de binnenlandse productie van verhandelbare goederen ontmoedigt.

Waardoor de hoogte van de overmakingen wordt bepaald is niet geheel duidelijk. De aanwezige gegevens duiden erop dat tijdelijke migranten (verblijf van enkele jaren) meer gelden overmaken dan permanente migranten. Zeer korte perioden van tijdelijke migratie beperken de overmakingen echter. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen of hogeropgeleide migranten meer of minder gelden overmaken dan laagopgeleide.

Onduidelijk is of het beleid van herkomstlanden om de overmakingen te bevorderen effectief is. De huidige internationale pogingen de informele kanalen voor overmakingen te reguleren zouden kunnen leiden tot verlaging van het totaal aan overmakingen en in het bijzonder die aan de armen.³

Overmakingen zijn van directe invloed op de levensomstandigheden van tientallen miljoenen huishoudens in ontwikkelingslanden en leiden vaak tot een drastische verbetering. Zij kunnen tot 40% van het huishoudinkomen uitmaken. Bovendien blijkt uit steeds meer onderzoek dat migrantenhuishoudens ook meer investeren, zeker op de lange termijn. Investeringen vinden plaats in huizenbouw, gezondheidszorg, scholing en productieactiviteiten. Overmakingen kunnen een rol spelen als «verzekeringsspolis» bij risicovolle ondernemingen.⁴

Investeringen vinden overigens minder plaats in herkomstlanden waar het investeringsklimaat ongunstig is. Slechte infrastructuur, inflatie, corruptie, bureaucratie en vooral gebrek aan vertrouwen in de overheid en het

¹ En Centraal-Azië & Europa 13%, Zuid-Azië 20%, Oost-Azië & Stille Zuidzee 14%, Latijns-Amerika & Caraïben 30%, Midden-Oosten en Noord-Afrika 18% (Pearce, 2004).

² Lucas, Robert E.B., *International Migration to the High Income Countries*, Boston University, April 2004, p. 9 e.v.

³ Lucas, Robert E.B., *International Migration to the High Income Countries*, Boston University, April 2004, p. 15, onder meer op grond van: Wereldbank, *Global Development Finance Report*, 2003; en: Chami, Ralph, Connel Fullenkamp and Samir Jahjah, *Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?*, 2003, IMF Working Paper WP/03/189, Washington.

⁴ Wereldbank, *Global Development Finance*, 2003.

ontbreken van rechtszekerheid verklaren waarom veel migranten uiteindelijk niet investeren in risicovolle ondernemingen.¹

In sommige gevallen ervaren migranten de druk van familie om geld over te maken als een probleem en hinderen de overmakingen de integratie in Nederland. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer migranten verschillende banen tegelijk hebben om het benodigde geld bij elkaar te krijgen, en de overmakingen in mindering komen op opleiding van kinderen of andere investeringen in het bestaan in Nederland. Toch is niet aangetoond dat overmakingen naar het herkomstland per definitie botsen met goed burgerschap en sociaal-economische integratie in het bestemmingsland.² Integratie kan ook juist gepaard gaan met grotere financiële capaciteiten.

Overmakingen kunnen ook voor andere doeleinden worden ingezet. Er is weinig twijfel aan dat overmakingen een belangrijk mechanisme zijn voor de financiering van terrorisme, burgeroorlogen en bevrijdingsoorlogen.³ Met name na 11 september 2001 is hiervoor grote internationale aandacht ontstaan, na de sluiting onder druk van de Verenigde Staten van een belangrijke informele bank in Somalië. Sindsdien is de internationale aandacht voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme toegenomen.⁴

3.1.2 De menselijke capaciteit (*brain drain, brain gain, brain circulation*)

Vele geïndustrialiseerde landen laten vooral hooggekwalificeerde arbeidsmigranten toe, of rekruteren deze zelfs actief. Uit vele ontwikkelingslanden vertrekken grote aantallen hooggeschoolden. Het vertrek van hooggeschoolden wordt vaak aangeduid met de term *brain drain*. De belangrijkste bestemming is de Verenigde Staten (VS). In de VS wonen meer dan twee keer zoveel in het buitenland geboren hogeropgeleiden dan in twaalf EU landen tezamen.⁵ Nederland veroorzaakt weinig *brain drain*.⁶

Traditioneel gaat men ervan uit dat het verlies van geschoolde migranten kosten met zich brengt voor degenen die achterblijven. Sinds kort is er meer aandacht voor mechanismen waardoor de achterblijvers erop vooruit kunnen gaan, de *brain gain* genoemd. Op beide gebieden zijn de bewijzen schaars.

Brain drain

De vraag met betrekking tot het ontwikkelingseffect van het vertrek van hooggeschoolden of zeer competente personen (*brain drain*) is niet of dit vertrek de binnenlandse productie verlaagt, maar of de achterblijvers hiervan schade ondervinden. Het is goed mogelijk dat dit in sommige gevallen wel het geval is en in andere niet. Zo is het goed voorstelbaar dat de emigratie van geschoolde gezondheidswerkers aanzienlijke schade kan toebrengen in Afrikaanse landen met een hoge graad van besmetting met Aids/HIV, mits die werkers effectief werkzaam waren in die landen. Het is minder goed voorstelbaar dat India schade zou lijden van de emigratie van ICT-specialisten.

Een tweede component van potentiële kosten voor achterblijvers is netto verlies aan belastingopbrengsten. De kosten van hoger onderwijs per student zijn veel hoger dan die voor lager onderwijs, de kosten van hoger onderwijs in verhouding tot inkomen zijn het hoogste in de minstontwikkelde-landen en deze kosten worden zwaar gesubsidieerd. Bij emigratie zijn dit *sunk costs*. Vervolgens loopt de staat belastinginkomsten mis die de emigrant zou hebben betaald als hij in het herkomstland zou zijn gaan werken. Het is echter zeer de vraag of deze verliezen groter zijn dan de besparingen op uitgaven die de staat zou maken voor die persoon als hij gebleven zou zijn. Een beleidsoptie voor ontwikkelings-

¹ Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling, valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004.

² Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling, valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004.

³ Voorbeelden zijn de steun voor de strijd in Atjeh vanuit Zweden, voor de strijd in Sri Lanka vanuit Canada, voor de strijd in Kashmir vanuit het VK. Ook in landen als Somalië, DR Congo en Afghanistan, evenals voor volkeren als de Palestijnen en Koerden financierden overmakingen niet alleen het overleven van families maar ook de activiteiten van militante leiders. In: Kapur, Devesh, *Remittances: the new development mantra?*, Harvard University and Center for Global Development, August 2003, p. 26.

⁴ *World Bank, IMF enhance efforts at combating money laundering, terrorist financing*, DevNews Media Center, web.worldbank.org, 2 April 2004.

⁵ Lucas, Robert E.B., *International Migration to the High Income Countries*, Boston University, April 2004, p. 17.

⁶ Advies ACVZ, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, mei 2004.

landen met aanzienlijke *brain drain* is het budget voor hogere opleidingen te heroverwegen en zo de *sunk costs* terug te brengen.¹

Middeninkomenslanden voelen het verlies van menselijke capaciteit als gevolg van migratie in het algemeen minder dan lage-inkomenslanden en met name de minst-ontwikkelde-landen. Middeninkomenslanden beschikken immers over meer kader en opleidingscapaciteit om de gevolgen van migratie op te vangen.

Waar migratie het gevolg is van werkloosheid onder bepaalde beroepsgroepen treden vaak positieve effecten op de arbeidsmarktsituatie van de achterblijvers op. Dit is veelal het geval bij emigratie van laaggeschoolden (een groot deel van de zuid-zuid-migratie valt in deze categorie). Maar in veel ontwikkelingslanden geldt het ook voor hogeropgeleiden, omdat om verschillende redenen (slecht bestuur, politieke situatie, slecht economisch beleid, gebrek aan middelen en infrastructuur, et cetera) de werkloosheid onder deze categorie groot is (men spreekt dan van *brain waste*). De emigratie verbetert dan de lokale werkgelegenheid.

De negatieve gevolgen van *brain drain* zijn vooral voelbaar in bepaalde sectoren, met als belangrijkste de gezondheidszorg. In Zambia heeft driekwart van de artsen met de Zambiaanse nationaliteit het land binnen een paar jaar verlaten. Vanuit Nigeria emigreerden 21 000 artsen naar geïndustrialiseerde landen. In sommige minst-ontwikkelde-landen staan ook de ICT- en de onderwijssector onder druk. Het vertrek van beleidsmakers, onderzoekers en universitaire medewerkers, vaak nadat ze eerst waren aangetrokken door internationale organisaties, is in nagenoeg alle minst-ontwikkelde-landen een probleem.

Brain gain

Er zijn ten minste vier mechanismen waardoor achterblijvers kunnen winnen door migratie. De eerste drie hangen samen met invloeden vanuit de diaspora, en met name de geschoolde diaspora, namelijk op het bevorderen van handelscontacten, internationale kapitaalsstromen en overdracht van technologie. De vierde betreft de mogelijkheid dat migratie de achterblijvers kan motiveren tot hogere opleiding.

Er is groeiend bewijs dat een grote diaspora een belangrijke rol kan spelen in de intensivering van handelscontacten tussen land van herkomst en land van bestemming. Minder overtuigend is het bewijs voor een rol in de toename van kapitaalsstromen. De grote Chinese diaspora investeert massaal in China, maar de Indiase diaspora veel minder in India. Overdracht van technologie treedt op vele, formele en informele, wijzen op. Er is echter geen statistisch bewijs van de effecten ervan op de productiviteit. In vele minder ontwikkelde landen speelt de vraag of de economie van deze landen in staat is voordeel te trekken uit deze geavanceerde technologieën.

Het vierde mechanisme berust op de veronderstelling dat de mogelijkheid van emigratie leidt tot een hogere deelname aan voortgezet onderwijs. Aanwijzingen voor een dergelijk verschijnsel bestaan in de Filipijnen. Overigens dient bedacht te worden dat een groot deel van de hogeropgeleide migranten hun opleiding in het buitenland heeft gevolgd, zodat de kosten niet door het herkomstland zijn gedragen.

Al dan niet geremigreerde hoogopgeleiden spelen met de in het westen opgedane ervaring vaak een belangrijke vernieuwende en progressieve rol in de lokale economie, maar ook vaak in het maatschappelijk-politieke debat en de ontwikkeling van een *civil society* in het land van herkomst.²

Brain circulation

In dit kader is het belangrijk te onderkennen dat veel migranten in een

¹ Lucas, Robert E.B., *International Migration to the High Income Countries*, Boston University, April 2004, p. 16 e.v.

² Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling, valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004.

«transnationale» wereld leven, waarbij het steeds moeilijker wordt te spreken van vastomlijnde dichotomieën van «herkomst-» en «bestemmingslanden» of «tijdelijke» en «permanente» migratie. In toenemende mate circuleren hoogopgeleiden tussen verschillende landen inclusief het land van herkomst (*brain circulation*). Tijdelijke migratie en tijdelijke terugkeer kunnen onderdeel uitmaken van deze *brain circulation*. Grenzen vervagen en het wordt gemakkelijker duurzame banden over lange afstanden te onderhouden en zo betrokken te blijven bij beide samenlevingen.¹ Dit wil overigens niet zeggen dat dit bij alle of zelfs de meerderheid van de migranten gebeurt. Ook op dit punt is nader onderzoek gewenst.

Bij gedwongen migratie als gevolg van politieke repressie kunnen de gevolgen beperkt dan wel ingrijpend zijn al naar gelang omvang en aard van de migratie. In eerste instantie is het aantal emigranten vaak relatief beperkt, hoogopgeleid en politiek bewust. Het vertrek van de politiek bewuste migranten kan met name aanzienlijke gevolgen hebben voor de «politieke menselijke capaciteit» van het land van herkomst. Te denken valt aan een verzwakking van de binnenlandse oppositie met als gevolg een versterking van de positie van het repressieve bewind, het uitblijven van verbetering van het bestuur, toenemende politieke lethargie en afnemend politiek perspectief voor de bevolking. In vele gevallen wordt de oppositie overigens vanuit het buitenland voortgezet, inclusief de mobilisering van de internationale opinie, met meer of minder effect in het land van herkomst. Het effect op de menselijke capaciteit in andere sectoren, bijvoorbeeld de economie, van deze vorm van migratie is veelal beperkt door de kleine aantallen migranten.

Overigens kan in tweede instantie een veel groter aantal migranten vertrekken, doordat het vreemdelingenbeleid van vele geïndustrialiseerde landen asielzoekers uit dat land beschermt tegen terugzending. Als eenmaal een kanaal voor migratie is ontstaan hoeft het ook niet meer alleen om hoogopgeleiden te gaan. Het gaat dan niet om gedwongen migratie maar om verkapte arbeidsmigratie en, in het kielzog daarvan, volgmigratie. De gevolgen zijn dan ook gelijk aan de gevolgen van arbeids- en volgmigratie in vergelijkbare situaties.

Grote vluchtelingenbewegingen als gevolg van gewapende conflicten hebben altijd diep ingrijpende gevolgen voor de menselijke capaciteit, op alle niveaus van opleiding en ervaring, en algehele infrastructuur voor ontwikkeling in het land van herkomst. Veelal gaat het om een totale ontwrichting van het ontwikkelingsproces in een land of een deel van een land, waardoor grote schade wordt toegebracht aan de institutionele en menselijke capaciteit. Ook hier geldt dat de gevolgen groter en blijvender zijn naarmate de vluchtelingensituatie langer duurt. Bij stabilisering van een vluchtelingensituatie slagen vluchtelingen er na verloop van tijd in vele gevallen wel in geld over te maken naar het land van herkomst.¹ Vooral bij langdurige vluchtelingensituaties migreert een deel van de vluchtelingen, waaronder degenen die voor vervolging vrezden, door naar geïndustrialiseerde landen. Ook voor dit type migratie geldt dat de zo ontstane diasporagroepen kunnen leiden tot patronen van aanzienlijke volg- en arbeidsmigratie.

Een voorbeeld hiervan is Somalië, waar de burgeroorlog die sinds 1991 het land verdeelt, heeft geleid tot permanente migratiebewegingen van Somaliërs over de gehele geïndustrialiseerde wereld.

3.1.3 *Illegale migratie, mensensmokkel en -handel en herkomstlanden*

Bij illegale arbeidsmigratie en bij gedwongen zuid-noord-migratie staan de migrant veelal weinig andere wegen open dan gebruik te maken van

¹ Nyberg-Sörensen a.o., *The Migration-Development Nexus, evidence and policy options, state of the art review*, 2002.

mensensmokkelaars of -handelaars. De praktijken van de betrokken syndicaten houden grote risico's in voor de betrokken migranten. Talrijk zijn de voorbeelden waarbij migranten de reis niet overleefden, of uiteindelijk terecht kwamen in een situatie van uitbuiting. Ook de overheden van herkomstlanden merken deze praktijken veelal als schadelijke uitwassen aan, vanwege de aantasting van de menselijke waardigheid van hun onderdanen, uit overwegingen van veiligheid, bestrijding van criminele organisaties en terrorisme en uit zorg om het internationale imago van hun land. Zo zijn in West-Afrika overheden betrokken bij de bestrijding van de regionale kinderhandel.

Dat neemt niet weg dat overheden van herkomstlanden zelden een effectief beleid tegen illegale emigratie voeren, en dat in sommige gevallen sprake is van een *de facto* «gedoogbeleid», enerzijds vanwege de perceptie dat de migratie het land vooral voordeel brengt en anderzijds uit onvermogen om een effectief beleid te voeren.

3.1.4 Gevolgen voor de migranten

In hoeverre migratie de ontwikkeling van migranten zelf kan bevorderen, hangt sterk af van de persoonlijke situatie van de betrokken migranten. In het geval van legale vormen van migratie kan er zeker sprake zijn van een positieve relatie, al moet tegelijkertijd gewezen worden op de problemen waarmee toegelaten vreemdelingen te maken kunnen krijgen, vooral als zij de aansluiting op de arbeidsmarkt missen. In het geval van illegale migratie zijn de effecten minder eenduidig. Enerzijds wijzen de omvang en persistentie van het verschijnsel erop dat vele illegale vreemdelingen zelf de voordelen groter achten dan de nadelen. Anderzijds verkeren illegale vreemdelingen in een kwetsbare positie. Zo hebben zij in geïndustrialiseerde landen geen of nauwelijks toegang tot collectieve voorzieningen. Niet zelden zijn illegale vreemdelingen speelbal geworden van mensensmokkelaars en -handelaren en voorwerp van uitbuiting.

3.1.5 Verschillende balans voor middeninkomenslanden en minst-ontwikkelde-landen van herkomst?

Er is nauwelijks empirisch onderzoek naar de vraag hoe de balans uitwerkt tussen positieve en negatieve gevolgen van emigratie voor de verschillende categorieën ontwikkelingslanden. Wat is het totale effect van enerzijds overmakingen en de bijdragen van migranten aan ontwikkeling en anderzijds het verlies van menselijke capaciteit?

Zeer tentatief kan het volgende worden afgeleid uit de bovenbeschreven verbanden.

Uit vele middeninkomenslanden vindt substantiële emigratie plaats. Voor deze landen wegen de positieve gevolgen eerder op tegen de negatieve dan voor minst-ontwikkelde-landen. Migratie van laaggeschoolden zal veelal bijdragen aan verbetering van de arbeidsmarkt voor de achterblijvers en de overmakingen van de migranten kunnen bijdragen aan ontwikkeling.

Bij migratie van (hoog)geschoolden voelen middeninkomenslanden het verlies relatief minder. Bovendien is het economisch klimaat in veel van deze landen relatief gunstig zodat overmakingen kunnen worden geïnvesteerd voor structurele ontwikkeling en migranten gemakkelijker terugkeren of anderszins bijdragen aan ontwikkeling. De geïndustrialiseerde landen betrekken hun ontbrekende arbeidskrachten ook met name uit de middeninkomenslanden, al dan niet in het kader van samenwerkingsverbanden die mede tegemoet komen aan de belangen van de zendende landen.

Voor minst-ontwikkelde-landen liggen de verbanden minder eenduidig, en het is goed denkbaar dat de balans voor verschillende landen verschillend uitpakt. Daarbij kan bedacht worden dat de totale omvang van emigratie uit vele minst-ontwikkelde-landen relatief beperkt is, maar dat de gevolgen toch relatief groot kunnen zijn als het om migratie van hoogopgeleiden gaat.

Belangrijke bepalende factoren zijn onder meer het ontwikkelingsklimaat in het land (kwaliteit van bestuur, beleid en ondernemingsklimaat) en de verhouding tussen migratie van hoogopgeleiden en lageropgeleiden. Daarbij zijn de effecten van emigratie van laagopgeleiden netto ook voor minst-ontwikkelde-landen in het algemeen positief. Daar staat tegenover een groter risico dan in middeninkomenslanden dat het netto effect van emigratie van hoogopgeleiden negatief is.

De kans op een negatief netto effect van emigratie van hoogopgeleiden is het grootste in minst-ontwikkelde-landen met een ongunstig ontwikkelingsklimaat.

Door het vertrek van (hoog)geschoolde arbeid gaat voor de ontwikkeling essentiële capaciteit verloren en dreigt een negatieve spiraal te ontstaan. De positieve ontwikkelingseffecten vanuit de migranten (overmakingen, *brain gain*) wegen naar verwachting niet op tegen dit verlies. In de eerste plaats zijn deze bijdragen namelijk relatief beperkter doordat de in het zendende land (hoog)opgeleiden in het bestemmingsland lang niet altijd een baan vinden op het niveau van hun opleiding en het daarbijbehorende inkomen. In de tweede plaats is, vanwege het ongunstige ontwikkelingsklimaat, de kans op productieve inzet van investeringen en een *multiplier* effect op de ontwikkeling beperkt, evenals de kans op grote productieve effecten van *brain gain*. Slechts wanneer de lokale arbeidsmarkt geen werk kan bieden aan (hoog)geschoolde arbeid, kan van emigratie van (hoog)geschoolden enige verlichting van de lokale werkloosheid worden verwacht. De vraag blijft echter in hoeverre dit effect structureel bijdraagt aan ontwikkeling.

In theorie zouden geëmigreerde (hoog)opgeleiden door politieke actie vanuit het buitenland kunnen bijdragen aan politieke verandering in het land van herkomst en een beter beleid. Hiervan zijn echter geen praktijkvoorbeelden bekend.

Voor minst-ontwikkelde-landen met een goed ontwikkelingsklimaat geldt een deel van bovenstaande overwegingen ook. De kansen op positief effect van overmakingen en *brain gain* zijn echter iets hoger. De vraag blijft of deze opwegen tegen het primaire verlies van menselijke capaciteit.

3.2 Gevolgen van migratietrends voor de landen van bestemming

Bestemmingslanden van migranten kunnen ontwikkelingslanden zijn of geïndustrialiseerde landen. Deels zijn de gevolgen van migratie voor beide categorieën landen vergelijkbaar, deels ook zeer verschillend. Gevolgen hangen af van de omvang van de migratie, of de migratie plotseling of geleidelijk toeneemt, het type migratie en de kenmerken van de migranten, en de absorptiecapaciteit (economisch, sociaal, cultureel, politiek) van het ontvangende land of de ontvangende regio binnen een land, of anders gezegd de mate waarin de migranten passen (of integreerbaar zijn) binnen de economische, sociale, culturele en politieke situatie in het land van bestemming.

3.2.1 Gevolgen van migratie voor ontwikkelingslanden van bestemming

Waar het gaat om arbeidsmigratie naar ontwikkelingslanden zijn de migranten in overgrote meerderheid ook afkomstig uit ontwikkelingslan-

den.¹ Een gedeelte hiervan bestaat uit migratie van hogeropgeleiden, bijvoorbeeld in Zuid-Afrika. Maar het grootste deel betreft migratie van laag- of ongeschoolden. Vanwege het ontbreken van sociale voorzieningen als werkloosheidsuitkeringen wordt dergelijke arbeidsmigratie in sterke mate gereguleerd door de arbeidsmarkt: men gaat naar plaatsen waar werk is en vertrekt als er geen werk meer is. In principe zijn de economische gevolgen van deze arbeidsmigratie voor de economische ontwikkeling van het land van bestemming dan ook voornamelijk positief. Toch kunnen er ook negatieve gevolgen zijn, in de vorm van de verspreiding van HIV/Aids en in de vorm van sociale, culturele of politieke spanningen tussen de lokale bevolking en de migranten. In het laatste geval is er meestal een oorzaak aan te wijzen, zoals een verslechtering van de arbeidsmarkt of van de algehele situatie of een te grote toeloop van migranten. Zeker als migranten al jarenlang in het bestemmingsland wonen werkt de arbeidsmarkt als regulerend mechanisme met vertraging. In het algemeen is de positie van de migrant bij dergelijke spanningen niet sterk. De rechtszekerheid is vaak gering en de beloning laag, door het ontbreken van formele migratie- en arbeidssystemen of doordat deze ontdoken worden. Veel van deze migratie vindt illegaal plaats. In sommige gevallen is sprake van slavernij. Bij oplopende spanningen lopen de migranten het risico tot zondebok verklaard te worden. In vele gevallen worden de politieke spanningen misbruikt om etnische spanningen aan te wakkeren. De ontwikkelingen van de laatste jaren in Ivoorkust vormen een voorbeeld.

Daarnaast bestaat arbeidsmigratie van westerse hoogopgeleiden naar ontwikkelingslanden, veelal als werknemer van internationale hulp- of andere organisaties of multinationale ondernemingen. In Afrika ten zuiden van de Sahara wonen en werken naar schatting 100 000 niet-Afrikaanse experts, onder wie vele medici, vaak in posities die niet onder dezelfde gunstige voorwaarden openstaan voor Afrikaanse deskundigen. Ter vergelijking: naar schatting werken ook 100 000 opgeleide Afrikanen in de EU en Noord-Amerika.²

Arbeidsmigratie tussen ontwikkelingslanden leidt in het algemeen tot beperkte volgmigratie. Veelal is volgmigratie slechts mogelijk als de volgmigrant in het bestemmingsland in eigen onderhoud kan voorzien, waarmee de migratie in feite arbeidsmigratie is.

Vluchtelingmigratie kan voor ontwikkelingslanden van bestemming zeer ingrijpende gevolgen hebben. Op de korte termijn heeft een massale instroom van vluchtelingen, meestal in buurlanden, schadelijke effecten als gevolg van druk op de voorzieningen die nodig zijn (land, water, onderdak, voedsel). Maar op de middellange termijn kunnen de gevolgen positiever zijn, als gevolg van het economische, menselijke en sociale kapitaal dat de nieuwkomers met zich brengen en als gevolg van de hulp die door internationale organisaties geboden wordt. Ook politieke en veiligheidsgevolgen zijn mogelijk, zowel positief als (meestal) negatief, al naar gelang de band van de vluchtelingen met het conflict dat hun vlucht veroorzaakte. Op de lange termijn hangen de gevolgen af van de vraag of een oplossing voor de vluchtelingensituatie wordt gevonden, en zo ja welke: terugkeer, lokale integratie of hervestiging in een derde land.³

De praktijk leert dat vele ontwikkelingslanden met langdurige aanwezigheid van grote aantallen vluchtelingen te maken hebben. Deze aanwezigheid leidt tot diepgaande aanpassingen op vele terreinen (infrastructuur; lokale markten voor arbeid, goederen en diensten; de lokale economie als gevolg van de geboden humanitaire hulp; vraag naar en aanbod van medische en onderwijsvoorzieningen; demografische, ecologische en milieuveranderingen). De praktijk leert ook dat de donorbijdragen voor humanitaire hulp na verloop van tijd veelal teruglopen, mede doordat de

¹ IOM, World Migration 2003, p. 6.

² IOM, World Migration Report 2000, in: Mededeling van de Europese Commissie, Integrating migration issues in the EU's relations with third countries, COM (2002) 703 final, p. 24.

³ Nyberg-Sørensen, Ninna, Nicholas Van Hear & Poul Engberg-Pedersen, *The Migration-Development Nexus, evidence and policy options, state of the art review*, Centre for Development Research Study, February 2002.

situatie inmiddels vraagt om andersoortige hulp. Als terugkeer geen optie op afzienbare termijn blijkt, ontstaat immers druk om tot lokale integratie over te gaan. De bereidheid van verschillende ontvangende ontwikkelingslanden om langdurig vluchtelingen op te vangen neemt de laatste jaren duidelijk af, met de afname van de humanitaire hulp en in navolging van westerse landen.¹ Maar er zijn ook ontwikkelingslanden die, met steun van westerse landen en UNHCR, de situatie van vluchtelingen proberen te verbeteren, bijvoorbeeld door hun perspectief op lokale integratie te bieden.²

In hoeverre deze verschillende gevolgen positief dan wel negatief uitwerken voor de ontwikkeling van het bestemmingsland, zal per bestemmingsland verschillend zijn.

3.2.2 Gevolgen van migratie voor geïndustrialiseerde landen van bestemming

Geïndustrialiseerde landen, inclusief de Europese Unie, ondervinden aanzienlijke positieve gevolgen van migratie en zullen in de toekomst behoefte houden aan selectieve immigratie, zowel van hoogopgeleiden als van laaggeschoolden.³ Nederland staat overigens voor dat de arbeidsmigratie van lagergeschoolden, voorzover noodzakelijk, op selectieve en primair tijdelijke basis plaatsvindt.

Toch ondervinden de Europese landen in toenemende mate ook negatieve gevolgen van immigratie. In de eerste plaats op economisch vlak. Zo is voor Nederland vastgesteld dat de huidige ingezetenen met een niet-westerse achtergrond gemiddeld een belastende factor vormen voor de overheidsfinanciën.

Dit hangt samen met het relatief hoge beroep dat deze inwoners doen op bijstandsvoorzieningen, en dit is weer een gevolg van het feit dat vol- en asielmigratie de afgelopen jaren tezamen het grootste deel van de immigratie naar Nederland uitmaakten. Bij deze vormen van migratie worden geen economische criteria voor de toelating gehanteerd.⁴

In de tweede plaats kampen vele Europese landen waaronder Nederland met toenemende sociale en culturele problemen als gevolg van ontoereikende integratie van migranten, met name in de grote steden waar migranten een groot en groeiend deel van de bevolking uitmaken. Integratieproblemen zijn in het algemeen groter voor niet-westerse allochtonen dan voor westerse, en groter naarmate de opleiding lager is. En in de derde plaats worden de negatieve maatschappelijke effecten van illegaal verblijf van vreemdelingen steeds scherper ervaren, zoals verdringing uit banen en diverse vormen van criminaliteit en overlast.

De migratie naar geïndustrialiseerde landen, die in de meeste gevallen (verkapte) arbeidsmigratie betreft, wordt minder gereguleerd door de arbeidsmarkt dan de migratie naar de Golfstaten en ontwikkelingslanden, doordat de voorzieningen van de verzorgingsstaat en het vreemdelingenbeleid in westerse landen het mogelijk maken dat migranten blijven ook als er geen vraag naar hun arbeid (meer) is. In toenemende mate wordt duidelijk dat een verzorgingsstaat niet te handhaven is bij aanzienlijke liberalisering van het personenverkeer. Overigens wordt de verzorgingsstaat ook zonder een dergelijke liberalisering bedreigd, door factoren als vergrijzing en een te groot aandeel inactieven in de bevolking. Inmiddels is duidelijk geworden dat om verschillende redenen⁵ de vergrijzingsproblematiek niet kan worden opgelost door de wegvallende arbeidscapaciteit te vervangen door arbeidsmigranten. Zo zou het benodigde aantal arbeidsmigranten zo groot zijn dat dit fysiek in Nederland niet op te vangen zou zijn. Dat neemt niet weg dat selectieve arbeidsmigratie een belangrijke rol kan spelen bij het opvangen van de negatieve effecten van vergrijzing.

¹ Nyberg-Sörensen a.o., *The Migration-Development Nexus, evidence and policy options, state of the art review*, 2002; en Danjugta Vas Dev, «Asylum in Africa: the emergence of the «reluctant host»», *Development*, September 2003, vol. 46, no. 3, p. 113-118.

² In: Lambo, David (Director Africa Bureau UNHCR), *Reintegration of Returning refugees in Africa*, Refugee Survey Quarterly, Vol. 22, No. 4, 2003, worden onder meer genoemd Sudan en Uganda.

³ Mededeling van de Europese Commissie, *Integrating migration issues in the EU's relations with third countries*, COM (2002) 703 final, p. 7.

⁴ Roodenburg, Hans, Rob Euwals en Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, 2003, p. 12.

⁵ Uiteengezet in: UN, *Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing populations?* UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, 2000 (www.un.org/esa/population/publications/migration.htm).

Positieve effecten van immigranten (van alle categorieën) op de economie zijn wel te constateren bij migranten die het op de arbeidsmarkt beter doen dan de gemiddelde Nederlandse inwoner, en die dus minder dan gemiddeld zijn aangewezen op de collectieve voorzieningen. Vooral immigranten met een hoog economisch potentieel die terechtkomen op moeilijk vervulbare vacatures hebben positieve effecten op de arbeidsmarkt.¹ Migranten zijn van groot belang in verschillende sectoren van de economie. Daarbij gaat het niet alleen om hoogopgeleiden, maar ook om laagopgeleiden in sectoren als de bouw, de tuinbouw en de dienstensector.

De gevolgen van gedwongen migratie zijn mede bepaald door de sterk toegenomen aantallen asielzoekers waarmee de meeste Europese landen in de afgelopen tien jaar te maken kregen, al lijkt er sinds vorig jaar sprake van een kentering. Enerzijds was de vergrote instroom het gevolg van oorlogssituaties, waardoor in korte tijd veel mensen hun land ontvluchten (met name uit voormalig Joegoslavië, delen van Afrika en Afghanistan). Daarnaast bleek ook een groeiend percentage asielzoekers economische motieven te hebben en steeg het aantal afwijzingen. Deze ontwikkelingen zetten in toenemende mate de asielprocedures als zodanig onder druk. Hoewel de lidstaten van de Europese Unie, onder andere in het Verdrag inzake de Europese Unie, hun gebondenheid aan de verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag van Genève hebben bevestigd, ontstond wel het besef dat de kosten van de asielprocedures in Europa disproportioneel waren ten opzichte van de kosten voor bescherming van de veel grotere aantallen vluchtelingen in de regio's van herkomst. Dit leidde enerzijds tot initiatieven ter vereenvoudiging en aanscherping van de vreemdelingenwetgeving, anderzijds tot de ontwikkeling van concepten voor verbeterde bescherming in de regio.

3.2.3 Illegale migratie, mensensmokkel en -handel en bestemmingslanden

Niet alleen de landen van herkomst maar ook de landen van bestemming ondervinden de nadelige effecten van illegale migratie en mensensmokkel en -handel. Ontwikkelingslanden van bestemming (of doorvoer) ontberen veelal de middelen voor een effectieve bestrijding. Wel bestaat vaak interesse in de internationale samenwerking die nodig is om de criminele syndicaten te bestrijden. Ook geïndustrialiseerde landen van bestemming zijn steeds actiever op dit gebied, niet alleen vanwege de aantasting van de menselijke waardigheid van de betrokken migranten, maar ook vanwege de negatieve gevolgen van illegale migratie op het eigen grondgebied en vanuit veiligheidsoverwegingen (bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad).

4 GEÏNTEGREERD BUITENLANDS BELEID

4.1 Migratie als middel tot ontwikkeling?

Uit het voorgaande is gebleken dat migratie onder bepaalde condities kan bijdragen aan de ontwikkeling van het land van herkomst. Ook kan migratie van belang zijn voor de ontwikkeling van de migranten zelf. Dit roept de vraag op in hoeverre het bevorderen van migratie onderdeel zou kunnen zijn van een beleid gericht op ontwikkeling.

Daarbij kan bedacht worden dat ontwikkeling van het land van herkomst slechts kan plaatsvinden bij een goede combinatie van verschillende elementen, zoals goed bestuur, vrede, een goed ondernemingsklimaat, directe buitenlandse investeringen, handelsliberalisering en ontwikkelingshulp. Waar die elementen aanwezig zijn kan ook migratie een posi-

¹ Roodenburg e.a., *Immigration and the Dutch Economy*, 2003, p. 14.

tieve bijdrage leveren, in de vorm van overmakingen en inzet van de menselijke capaciteit van migranten, onder meer door (tijdelijke) terugkeer. Waar deze elementen niet aanwezig zijn, kan ook migratie weinig bijdragen aan ontwikkeling. Migratie kan dus hooguit een element zijn onder verscheidene elementen.

Ongecensureerde steun voor migratie is, gezien vanuit het perspectief van de ontwikkeling van landen van herkomst, niet raadzaam, omdat migratie van hoogopgeleiden voor sommige landen, met name de minst-ontwikkelde-landen, ernstige negatieve effecten kan hebben. Het ontstaan van een migratiecultuur en het vertrek van de beste menselijke capaciteit zouden de ontwikkeling van deze landen aanzienlijk schaden.

Bezien vanuit het perspectief van de migrant biedt verruiming van de mogelijkheden voor legale migratie wel grote mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling. De persoonlijke belangen van de migrant vallen duidelijk niet altijd samen met de belangen van de bestemmingslanden en, bijvoorbeeld in het geval van ernstige *brain drain*, van de herkomstlanden. In het algemeen is voorwaarde voor het realiseren van de mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling dat de migrant in zekere mate integreert in de ontvangende samenleving, bijvoorbeeld doordat hij of zij werk vindt.

Migratie zal op den duur alleen een bijdrage aan ontwikkeling leveren als de (eventueel circulaire) migratie zelf in stand kan worden gehouden. Dat is alleen mogelijk wanneer de migratie een economische bijdrage levert ook aan de ontwikkeling van het land van bestemming. Waar migratie de spankracht van de ontvangende samenleving overbelast, economisch en sociaal-cultureel, zal de ontvangende samenleving reageren, hetzij door de collectieve voorzieningen te beperken veelal met name voor de migranten, hetzij door de grenzen te sluiten.

Tijdelijke migratie kan onder voorwaarden in het voordeel zijn van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden. Voor bestemmingslanden kan tijdelijke arbeidsmigratie knelpunten in de arbeidsmarkt helpen oplossen terwijl tegelijkertijd een mogelijk toekomstig beroep op de collectieve voorzieningen wordt beperkt. Voor herkomstlanden bevordert tijdelijke migratie circulaire migratie (*circular migration*)¹ en daarmee de kans op een bijdrage door de migranten aan de ontwikkeling. Voor de migrant is tijdelijke migratie een voordeel als beperking van de migratie tot tijdelijke migratie een verruiming van het toelatingsbeleid mogelijk maakt.

Tijdelijke migratie kan worden bevorderd door het toelatingsbeleid van bestemmingslanden voor arbeidsmigranten te verruimen, onder de voorwaarde dat de arbeidsmigranten na verloop van tijd terugkeren of naar elders vertrekken. Voor hooggekwalificeerden kan vervulling van deze voorwaarde in hoge mate aan de internationale arbeidsmarkt worden overgelaten. Voor lagergekwalificeerden kunnen een toegesneden toelatingsbeleid en een effectief terugkeerbeleid in deze voorwaarde voorzien. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat in de praktijk regelingen voor tijdelijke arbeidsmigratie permanente vestiging zeker niet hebben kunnen uitsluiten.²

Uitwerking van deze lijn voor het Nederlandse arbeids- en kennismigratiebeleid vindt plaats in de paragrafen 5.6 en 5.7.

¹ Met circulaire migratie wordt bedoeld migratie in de loop waarvan de migrant al dan niet tijdelijk terugkeert naar zijn land van herkomst.

² Lucas, Robert E.B., *International Migration to the High Income Countries*, Boston University, april 2004, p. 25 e.v.

4.2 Ontwikkelingsbeleid als middel voor de beheersing van migratie?

De huidige zuid-noord-migratietrends hangen nauw samen met de verschillen in welvaart tussen de ontwikkelingslanden en de geïndustrialiseerde landen. Het lijkt dan ook logisch dat het ontwikkelingsbeleid zou kunnen bijdragen aan de beheersing van de migratie, door de landen van herkomst te ontwikkelen tot een niveau dat migratie niet meer nodig zou zijn.

In het voorgaande is al gebleken dat zeker voor middeninkomenslanden een goede combinatie van voor ontwikkeling benodigde elementen er op middellange termijn toe kan leiden dat het land het einde van de emigratie bereikt. Voor Nederland zijn dan vooral Turkije en Marokko van belang. Andere middeninkomenslanden met aanzienlijke aantallen migranten in Nederland zijn Irak, China, Iran, Egypte en Servië-Montenegro. Van deze landen is alleen Egypte partnerland voor de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Er is geen aanleiding om vanwege migratie-overwegingen de andere landen in aanmerking te brengen voor bilaterale ontwikkelingssamenwerking, daar voor deze landen beleid in EU en multilateraal kader effectiever wordt geacht.¹

Voor lage-inkomenslanden zal een succesvol ontwikkelingsbeleid op de korte en middellange termijn wellicht leiden tot een (tijdelijke) toename van migratie en pas op de langere termijn mogelijk tot een stabilisering of afname van de migratie.

Een aantal van deze landen is op grond van hun situatie (grote armoede, redelijk goed bestuur) gekozen als partnerland voor de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking. De ontwikkelingsdoelstellingen staan bij deze keuze voorop, en er is geen aanleiding de keuze vanwege mogelijke migratie-effecten te wijzigen. Eventuele toekomstige (tijdelijk) hogere migratie zal door het Nederlandse migratiebeleid in goed partnerschap met het land van herkomst beheerst moeten worden. Tot deze landen behoren enkele belangrijke landen van herkomst van migranten in Nederland, namelijk Suriname, Indonesië, Afghanistan, Ghana, Kaap Verdië, Pakistan en Vietnam. Somalië is het enige belangrijke lage-inkomensland van herkomst van migranten in Nederland dat geen partnerland is voor de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Bij gedwongen migratie spelen vooral andere factoren dan de verschillen in welvaart een rol, namelijk interne en internationale conflicten, schending van mensenrechten en natuurrampen. Hoewel snelle oplossingen in deze gevallen veelal onmogelijk zijn, speelt het geïntegreerde buitenlandse beleid van Nederland en de EU een rol in het wegnemen of verlichten van deze *push* factoren voor migratie. Het mensenrechtenbeleid en de ontwikkelingssamenwerking maken deel uit van dit beleid, waar zij worden ingezet ter bevordering van de naleving van de mensenrechten, ter verbetering van de kwaliteit van bestuur en in samenhang met conflictpreventie en beheersing, bevordering van stabiliteit en wederopbouw.

5 UITWERKING VAN HUIDIG BELEID EN MOGELIJKE AANPASSINGEN

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verbanden tussen ontwikkeling en migratie, en tussen het ontwikkelingsbeleid en het migratiebeleid, uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt een aantal concrete raakvlakken tussen de beide beleidsterreinen verder uitgewerkt. Mogelijkheden voor vergroting

¹ Zoals uitgewerkt in 5.1.1, beoogt de EU een geïntensiveerde samenwerking mede ter bestrijding van de fundamentele oorzaken van migratie met onder meer Turkije, Marokko, China, Rusland en Servië-Montenegro.

van de onderlinge synergie of het verminderen van incoherentie worden onderzocht.

5.1 Geïntegreerd beleid t.a.v. belangrijke herkomstlanden

De regering is voorstander van een geïntegreerd buitenlands beleid waarvan ook de ontwikkelingssamenwerking, het mensenrechtenbeleid en het vreemdelingenbeleid deel uitmaken. Meer dan in het verleden zal dan ook het thema migratie aandacht krijgen in alle betrekkingen met voor Nederland belangrijke herkomstlanden, zoals de landen van herkomst van de grootste groepen allochtonen in Nederland en de landen waaruit grote aantallen illegale migranten of afgewezen asielzoekers komen. Te denken valt aan Turkije, Marokko, Suriname, Indonesië, Ghana en de prioritaire terugkeerlanden.¹

De Nederlandse regering zal actief de dialoog met deze landen zoeken. Zo zullen de lopende migratiezaken bij voorkomende gelegenheden (zoals bezoeken van bewindslieden of andere belangrijke ontmoetingen) en bij bilaterale en multilaterale overlegfora op de agenda worden gezet. In de Afrikanotitie is bijvoorbeeld het streven om migratie op de agenda van het EU-Afrika overleg te plaatsen opgenomen, om vanuit gezamenlijke belangen te komen tot een internationaal migratiebeleid. Naast de legitieme belangen van de betrokken landen vormt ook de noodzaak tot bescherming van de menselijke waardigheid een gemeenschappelijke noemer bij een groot aantal deelonderwerpen, zoals asiel en bescherming, rechten van migranten en mensenhandel en smokkel.

Hoewel vele onderdelen van het buitenlands beleid eigen doelstellingen kennen en de Nederlandse inzet op deze onderdelen niet wordt bepaald door de vraag of Nederland te maken heeft met migratie uit de betrokken landen, kan het resultaat van deze inzet wel bijdragen aan het wegnemen van oorzaken van migratie. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beleid inzake armoedebestrijding, conflicten, humanitaire crises, mensenrechtenschendingen en slecht bestuur.

In bepaalde gevallen kan (potentiële) migratiedruk op Nederland en andere westerse landen bijdragen aan het genereren van de noodzakelijke politieke druk om aandacht te geven aan mensenrechtenschendingen, conflicten en humanitaire noodsituaties, zoals bijvoorbeeld bleek voor de Balkan.

De effectiviteit van het Nederlandse buitenlandse beleid, met name het mensenrechtenbeleid, kan worden ondermijnd indien in het buitenland de indruk ontstaat dat Nederland zelf de mensenrechten schendt. Nederland heeft te maken met kritische rapportages over het vreemdelingenbeleid door internationale niet-gouvernementele organisaties en kritiek vanuit toezichthoudende organen van de VN. Om de effectiviteit van het Nederlandse buitenlandse beleid te kunnen blijven garanderen is het dan ook belangrijk dat de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland over voldoende informatie beschikken om duidelijk te kunnen maken dat Nederland zich houdt aan de internationale mensenrechtenverplichtingen.

Bij de voortgaande ontwikkeling van het buitenlandse beleid zal ook in toenemende mate rekening worden gehouden met de aanwezigheid van allochtone bevolkingsgroepen in Nederland. Het inzicht dat de aanwezigheid van grote allochtone bevolkingsgroepen in Nederland consequenties heeft voor het voeren van buitenlands beleid is groeiende. Welke consequenties dit zijn is nog onvoldoende duidelijk. Meer aandacht voor deze vragen is nodig.

Een concrete mogelijkheid is organisaties van migranten in Nederland verder te betrekken bij het ontwikkelingsbeleid (zie 5.5).

¹ Zoals genoemd in de Terugkeerbrief van 21 november 2003 (TK 2003–2004, 29 344, nr. 1), te weten Afghanistan, Algerije, Angola, China, Democratische Republiek Congo, Guinee, Iran, Nigeria, Servië-Montenegro, Somalië en Syrië.

De integratie van beleid zal plaatsvinden via alle kanalen van het buitenlandse beleid, te weten het nationale, EU en multilaterale kader. In onderstaande paragrafen wordt meer specifiek ingegaan op het EU respectievelijk het multilaterale kader.

5.1.1 Geïntegreerd beleid in EU-kader

De basis voor een geïntegreerd EU-beleid, uitgaande van partnerschap met de landen van herkomst, werd gelegd op de Europese Raad van Tampere (1999), waar de voorstellen van de daartoe opgerichte Werkgroep op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie (HLWG – *High Level Working Group*) werden aangenomen. De Raad verklaarde dat de EU behoefte heeft aan een alomvattende aanpak van migratie, met aandacht voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en doorreis. Dit betekent dat de armoede moet worden bestreden, de levensomstandigheden en de werkgelegenheid moeten worden verbeterd, conflicten moeten worden voorkomen, democratische staten moeten worden geconsolideerd en dat moet worden toegezien op de naleving van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van minderheden, vrouwen en kinderen, aldus de conclusies van Tampere.¹ De Werkgroep op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie werd gevraagd deze geïntegreerde asiel- en migratiebenadering gestalte te geven.

Op de Europese Raad van Sevilla (2002) stond prominent op de agenda de vraag of (onder meer) de omvang van de ontwikkelingshulp inzet zou moeten worden van onderhandelingen in het geval landen van herkomst onvoldoende medewerking zouden verlenen bij de strijd tegen illegale migratie. De conclusie was dat de betrekkingen met derde landen die onvoldoende meewerken systematisch moeten worden geëvalueerd, en dat onvoldoende medewerking van een land het verdiepen van de betrekkingen tussen het land in kwestie en de Unie kan bemoeilijken. In het uiterste geval kan de Raad maatregelen nemen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, echter zonder dat de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking daarbij in het gedrang komen.²

Onder het Deense voorzitterschap werd vastgesteld dat, voordat tot een evaluatie van de betrekkingen met derde landen op dit gebied kon worden overgegaan, eerst aan relevante derde landen een geïntensiveerde samenwerking moest worden aangeboden. In november 2002 stelde de Raad derhalve vast dat de beoogde geïntensiveerde samenwerking in eerste instantie tot stand moest komen met Albanië, China, Libië, Marokko, Oekraïne, Rusland, Servië-Montenegro, Tunesië en Turkije. Hierbij dient vooral aandacht te worden besteed aan:

- het bestrijden van de fundamentele oorzaken van migratie. Daartoe wordt het geheel aan EU programma's voor externe samenwerking en ontwikkelingssamenwerking ingezet, als indirecte maar niet te onderschatten bijdrage aan de verlichting van de migratiedruk in derde landen;
- een partnerschap inzake migratie, uitgaande van de vaststelling van gemeenschappelijke belangen met derde landen. De Commissie zal daartoe migratie-aangelegenheden blijven integreren in haar politieke dialoog met derde landen en regio's, gericht niet alleen op illegale migratie maar ook op de mogelijkheden voor legale immigratie;
- specifieke en concrete initiatieven om derde landen te helpen hun capaciteiten op het gebied van het beheer van migratie te versterken.

In december 2003 werd een evaluatiemechanisme vastgesteld, en het eerste evaluatierapport zal voor eind 2004 aan de Raad worden gepresenteerd.

¹ Europese Raad van Tampere, 1999, Conclusies van het Voorzitterschap, conclusie 11.

² 109 Europese Raad van Sevilla, juni 2002, Conclusies van het Voorzitterschap, conclusie 35, 36.

Na uitgebreide discussie binnen de EU en de lidstaten over de relatie tussen ontwikkelingsbeleid en migratiebeleid stelde de Raad in mei 2003 conclusies vast over Ontwikkeling en Migratie.¹ In die conclusies werd de Commissie verzocht met voorstellen te komen op een aantal terreinen, onder meer overmakingen, de inzet van de capaciteiten van migranten voor ontwikkeling, en *brain drain*. De Commissie zal nog vóór eind 2004 voorstellen presenteren op deze gebieden.

Binnen het EU-beleid is de afgelopen jaren gestage voortgang geboekt. Zo zijn clausules over de bestrijding van illegale migratie opgenomen in alle associatie- en samenwerkingsovereenkomsten die sinds 1999 zijn getekend, onder meer met de landen in het Middellandse-Zeegebied, de nieuwe onafhankelijke staten van Centraal-Europa, Centraal-Azië en de Balkan, en de Afrikaanse, Caraïbische en Stille-Zuidzee-landen. Binnen de programma's voor externe hulp zijn belangrijke samenwerkingsprojecten gestart. Een voorbeeld is een programma met Marokko van 40 miljoen euro uit MEDA²-fondsen, ter bestrijding van de illegale immigratie en transitmigratie door verbetering van de grensbewaking. Een ander voorbeeld betreft samenwerking met de landen van de westelijke Balkan ter bestrijding van illegale migratie en mensenhandel. Een derde voorbeeld is de hulp aan terugkeer, reïntegratie en rehabilitatie van vluchtelingen en ontheemden in Azië en Latijns-Amerika, waaronder een programma voor Afghanistan valt.

Belangrijk is ook de aan de nieuw toegetreden lidstaten verleende samenwerking om hun migratiebeheer te versterken. Inmiddels richt de EU, in het kader van het beleid voor nieuw nabuurschap (*«European Neighbourhood policy»*), de aandacht speciaal op de landen grenzend aan de uitgebreide EU.

Het grootste deel van de met migratie samenhangende activiteiten vindt vooralsnog plaats op het gebied van grensbeheer en bestrijding van illegale migratie. Maar de aandacht voor een bredere benadering neemt toe, bijvoorbeeld op onderwerpen als bescherming in de regio, terugkeer, en ontwikkeling en migratie.

De financiële mogelijkheden van de EU op het terrein van geïntegreerd migratiebeleid worden sterk beperkt door de financiële ruimte, die tot en met 2006 grotendeels vastligt. Wel is inmiddels in december 2003 het programma voor financiële en technische bijstand op het gebied van asiel en migratie aangenomen (AENEAS), met een financiële enveloppe van 250 miljoen euro voor de periode 2004–2008, ter financiering van de bovengenoemde specifieke initiatieven op het gebied van migratiebeheer.

Nederland ondersteunt de verdere ontwikkeling van de integratie van migratiezaken in het geheel van EU buitenlandse betrekkingen met kracht. Zo acht Nederland het bijvoorbeeld van belang dat asiel en migratie de komende jaren een sterkere positie in zowel de Regionale Strategie Documenten als in de Landen Strategie Documenten krijgen, alsook in de actieplannen in het kader van het nieuw nabuurschap.

Onderwerpen die tijdens het Nederlandse voorzitterschap speciale aandacht zullen krijgen liggen in het verlengde van deze notitie. Te denken valt aan bescherming in de regio, terugkeerbeleid, geïntensiveerde samenwerking met derde landen bij het beheer van migratiestromen, mensenhandel, de relatie tussen legale en illegale migratie, tijdelijke arbeidsmigratie, overmakingen en *brain drain*.

Op het onderwerp bescherming in de regio (zie 5.4.1) heeft Nederland vanaf het begin ingezet op samenwerking in Europees kader, en onlangs is EU-financiering³ voor de eerste voorstellen op dit gebied toegekend. Ook voor andere Nederlandse prioriteiten bestaan mogelijkheden voor EU financiering, en de regering is voornemens actief te onderzoeken of Euro-

¹ Doc. 8927/03.

² Het MEDA-budget behoort bij de Euromediterrane samenwerking tussen de EU en de landen rond de Middellandse Zee.

³ Uit het budget voor het programma voor «Samenwerking met derde landen op het gebied van migratie» (B7-667).

pese samenwerking en financiering kan worden gevonden voor in deze notitie geïdentificeerde prioritaire aandachtsterreinen.

5.1.2 Geïntegreerd beleid in multilateraal kader

Ook in de overige relevante multilaterale fora zal Nederland, al dan niet in EU-verband, actief aan de migratie-agenda bijdragen. Een voorbeeld wordt gevormd door de huidige Doha ronde van de WTO onderhandelingen, waar onder meer de arbeidsmobiliteit van natuurlijke personen op de agenda staat (zie 5.8).

In dit kader is ook van belang dat Nederland zitting heeft genomen in de *Core Group* van de *Global Commission for International Migration* (GCIM), een recent initiatief van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. Afhankelijk van de resultaten van het werk van deze commissie zal worden gezien hoe de aandacht voor migratie op het hoogste internationale niveau kan worden vastgehouden en vormgegeven. Nederland zal de eigen beleidspunten ten aanzien van migratie (inclusief migratie en ontwikkeling, en de noodzaak van geïntegreerd beleid) in deze commissie inbrengen.

Verschillende multilaterale organisaties blijven van groot belang voor de beleidsontwikkeling en uitvoering op het gebied van ontwikkeling en migratie, zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de UNHCR.¹

5.2 Migratie aandachtspunt in ontwikkelingsbeleid t.a.v. partnerlanden

In toenemende mate is migratie een cruciaal aspect geworden in de ontwikkeling van ontwikkelingslanden. In deze notitie is in algemene lijnen het belang van migratie, de oorzaken en effecten, voor de ontwikkeling van deze landen geschetst. Een belangrijke conclusie is dat de specifieke relatie tussen ontwikkeling en migratie voor elk land verschillend is, en dat meer inzicht op dit punt voor de partnerlanden van de ontwikkelingssamenwerking dient te worden verkregen.

Het is dan ook van groot belang dat deze lacune wordt opgevuld.

Daartoe staan verschillende wegen open.

Een voorbeeld is de conferentie over het thema Ontwikkeling en Migratie die de Nederlandse ambassade in Accra, Ghana, voor najaar 2004 voorbereidt. Doel van de conferentie is het thema te laten verkennen door vertegenwoordigers van de Ghanese overheid en andere Ghanese ontwikkelingspartners, de internationale wetenschappelijke wereld en de internationale donorgemeenschap.

Posten, ook in partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking, zullen in hun berichtgeving meer aandacht schenken aan belangrijke ontwikkelingen op migratiegebied (zuid-noord maar ook zuid-zuid en noord-zuid). Met behoud van het beginsel van *ownership* zal Nederland in besprekingen over *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's)* in partnerlanden wijzen op relevante aspecten van migratie en ontwikkeling.

5.3 De mensenrechten van migranten

De rechten van de mens en fundamentele vrijheden, zoals neergelegd in de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen, komen in beginsel een ieder toe, ongeacht zijn of haar verblijfsstatus. Dit beginsel vloeit voort uit het feit dat in deze verdragen een dergelijk onderscheid nergens wordt gemaakt en er overigens wel algemene non-discriminatiebepalingen in zijn opgenomen. Wel is het mogelijk de beperkingsgronden van de onderscheiden mensenrechten en fundamentele vrijheden zodanig toe te passen, dat bepaalde aspecten niet op illegaal verblijvende

¹ Zie bijlage VI voor de activiteiten van internationale organisaties op het gebied van migratie.

migranten van toepassing zijn. Zo is het recht om gevrijwaard te blijven van marteling of onmenselijke of vernederende behandeling van toepassing ongeacht de verblijfsstatus. Daarentegen kan het recht op gezinsleven wel voor legaal, maar niet voor illegaal verblijvende migranten een recht op gezinshereniging met zich meebrengen. In het bijzonder zal differentiatie zijn toegestaan op het gebied van de sociale grondrechten: het feit dat een illegaal verblijvende migrant geen recht op werk heeft in het land van verblijf kan gezien worden als inperking van dit sociale grondrecht. Het is echter een beperking die de toets van artikel 4 van het Internationaal Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten kan doorstaan. Daarnaast schept artikel 2, lid 3 van dit Verdrag de mogelijkheid voor ontwikkelingslanden met het oog op de economische situatie te bepalen in hoeverre de rechten uit dit Verdrag van toepassing zijn op vreemdelingen.

Hoewel bij de internationale discussies over migratie het streven naar beheersing van migratiestromen noodzakelijkerwijs centraal zal staan, hecht de regering waarde aan een evenwichtige benadering waarbij ook voldoende aandacht is voor de rechten van migranten. In dit verband kan de discussie in het kader van de GCIM, waarbij de rechten van migranten een apart agendapunt vormt, van belang zijn.

Een beleid gericht op de mensenrechten van migranten zal zich ook richten op het voorkomen van de aantasting van de menselijke waardigheid door uitbuiting of confrontatie met een uitzichtloze situatie. Ook vanuit het mensenrechtenbeleid kan een bijdrage worden geleverd aan de strijd tegen illegale migratie en mensensmokkel en -handel (zie 5.9).

5.4 Het beleid ten aanzien van gedwongen migratie

Bij gedwongen migratie zijn vooral twee beleidsaspecten van belang: de mogelijkheid om gedwongen migratie te voorkómen of althans terug te dringen, en de bescherming en opvang van slachtoffers van vervolging en oorlog.

Het buitenlands en veiligheidsbeleid, ontwikkelingsbeleid, mensenrechtenbeleid en asielbeleid vullen elkaar op deze gebieden aan.

Een eerste vorm van gedwongen migratie is vlucht naar het buitenland als gevolg van vluchtelingrechtelijke vervolging.

Preventie van deze vorm van vluchtelingenschap vereist een verbetering van de naleving van de mensenrechten in het land van herkomst.

Nederland voert een actief mensenrechtenbeleid in bilateraal, EU- en multilateraal (VN) verband, gericht op bescherming van de mensenrechten wereldwijd. Resultaten van het mensenrechtenbeleid worden echter meestal pas op lange termijn bereikt. Afname van vervolging van individuen en de daaruit voortkomende asielmigratie naar Nederland zijn dan ook pas op de lange termijn te verwachten.

Het asielbeleid biedt bescherming aan slachtoffers van vluchtelingrechtelijke vervolging die in Nederland asiel aanvragen.

Een tweede vorm van gedwongen migratie is vlucht voor een gewapend conflict dat leidt tot een algehele situatie van onveiligheid.

Preventie, beheersing en oplossing van deze vorm van migratie maken deel uit van een breder beleid gericht op de beheersing van conflicten, waarbij het buitenlands en veiligheidsbeleid het voortouw heeft en de ontwikkelingssamenwerking ondersteunt. Een groot deel van dit beleid wordt uitgevoerd via de EU en multilaterale organisaties. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking richt zich vooral op het Grote-Merengebied, de Hoorn van Afrika en de Westelijke Balkan (zie «Aan elkaar verplicht»).

Ook de opvang van vluchtelingen in conflictregio's en hun terugkeer maken deel uit van de Nederlandse ondersteuning.

Waar (primaire of secundaire) migratie van oorlogsvluchtelingen naar Nederland plaatsvindt, biedt het asielbeleid de mogelijkheid om (in principe tijdelijke) categoriale bescherming te bieden aan vluchtelingen uit landen waar de algehele veiligheidssituatie tot deze bescherming aanleiding geeft.

Als conflicten beëindigd worden en de situatie terugkeer van vluchtelingen toelaat, wordt deze tijdelijke categoriale bescherming beëindigd (tenzij de vluchteling na drie jaar toelating een permanente verblijfsvergunning heeft gekregen), en dient de betrokkene terug te keren. Vrijwillige, al dan niet tijdelijke, terugkeer van geschoolde migranten uit geïndustrialiseerde landen kan een bijdrage leveren aan de wederopbouw (zie ook 5.4.1). Ook uit de regio terugkerende voormalige vluchtelingen kunnen van grote waarde zijn bij de wederopbouw. Van belang is dat in het gebied van terugkeer een goede overgang van noodhulp naar structurele ontwikkelingshulp plaatsvindt, zodat de terugkeer duurzaam kan zijn.

5.4.1 Bescherming in de regio

Internationaal is het besef groeiende dat in vluchtelingsituaties verbeterde opvang en bescherming in de regio's van herkomst van groot belang is, en dat er een discrepantie is tussen de grote uitgaven aan asielopvang in Europa en de bedragen die nu beschikbaar zijn voor vluchtelingen in de regio's van herkomst. De regering deelt deze visie en streeft in internationaal verband naar een versterkte bescherming in de regio van vluchtelingen en asielzoekers. De Tweede Kamer wordt op de hoogte gehouden van de vorderingen op dit vlak: in 2003 stuurde de regering twee beleidsbrieven over bescherming in de regio naar de Kamer en ook dit jaar is het onderwerp enkele malen aan de orde geweest tijdens mondelinge overleggen met de Kamer.¹

De aandacht van de regering richt zich thans vooral op het aankomende Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie en op de ontwikkelingen in het kader van de Conventie Plus van UNHCR.

Op 8 juni 2004 presenteerde de Europese Commissie in de JBZ-Raad een Mededeling waarin bescherming in de regio prominent wordt belicht. De Commissie heeft het belang van een versterkte bescherming in de regio bij herhaling onderschreven. Ook het Europees Parlement sprak zich, in een resolutie die op 1 april 2004 werd aangenomen, uit voor passende reacties op de behoefte aan bescherming in de regio's van herkomst van vluchtelingen, in het licht van de tekortkomingen van het huidige internationale asielregime.

Ook tussen UNHCR en de landen die partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag is bescherming in de regio een veelbesproken onderwerp. Binnen het kader van de Conventie Plus tracht UNHCR staten tot praktische afspraken te bewegen die meer vluchtelingen toegang tot bescherming en duurzame oplossingen moeten geven. Hoge Commissaris Lubbers onderkent in dit verband de voordelen van bescherming in de regio. UNHCR heeft in samenwerking met Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken voorstellen ter financiering bij de Europese Commissie ingediend. Deze voorstellen hebben onder meer betrekking op Somalische vluchtelingen en op een dialoog tussen enkele Afrikaanse landen en westerse bestemmingslanden. Financiering² is inmiddels goedgekeurd, onder medefinanciering van enkele lidstaten waaronder Nederland. Ook dit jaar zal Nederland in overleg met UNHCR en andere landen bezien of nieuwe voorstellen ter versterking van bescherming in de regio voor Europese financiering kunnen worden ingediend.

¹ Brieven van 28 mei 2003 (TK 2002–2003, 19 637, nr. 739) en 29 oktober 2003 (TK 2003–2004, 19 637, nr. 785).

² Uit het budget voor het programma voor «Samenwerking met derde landen op het gebied van migratie» (B7–667).

Behalve in EU-verband is de regering ook nationaal bereid UNHCR op het punt van bescherming in de regio extra te ondersteunen. Dat de Tweede Kamer dezelfde mening is toegedaan blijkt uit de afgelopen begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de Kamer een amendement van het lid Eurlings aannam. Dit amendement riep de regering op de Nederlandse bijdrage voor UNHCR voor dit jaar met vijf miljoen Euro te verhogen; een bijdrage die specifiek voor opvang in de regio zou moeten worden bestemd. De regering heeft het amendement overgenomen. Besprekingen tussen UNHCR en het ministerie van Buitenlandse Zaken over de bestemming van deze extra middelen zijn inmiddels gaande.

5.5 Bijdrage van migrantenorganisaties aan ontwikkelingsbeleid

In Nederland bestaan vele honderden migrantengroepen die zich meestal hebben georganiseerd naar land van herkomst. Hun activiteiten en organisatiegraad zijn heel wisselend. Typerend is wel dat nagenoeg alle zich in enige vorm richten op het land van herkomst, bijvoorbeeld via geldovermakingen, investeringen, opbouw van handelsrelaties, inzet van menselijke capaciteit en/of politieke lobbying.

Migrantenorganisaties beschikken over gebundelde betrokkenheid, kennis en ervaring met betrekking tot hun land van herkomst. Ook kunnen zij bijdragen aan de ontwikkeling van hun land van herkomst, bijvoorbeeld wanneer zij gemeenschapsprojecten ondersteunen.

Het ligt dan ook voor de hand te bezien in hoeverre migrantenorganisaties meer betrokken kunnen worden bij de vormgeving van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, en in hoeverre migrantenorganisaties gericht ondersteund kunnen worden in hun ontwikkelingsgerichte activiteiten.

Om migrantenorganisaties meer te kunnen betrekken bij de vormgeving van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is het van belang gesprekspartners voor de overheid te kiezen binnen de veelheid aan migranten- en koepelorganisaties.

De overheid heeft voor overleg met in Nederland woonachtige minderheden het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) opgericht. Op dit moment zijn de volgende zeven samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen tot het LOM toegelaten:

- Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT)
- Overlegpartner Rijksoverheid Zuideuropese Gemeenschappen (LIZE)
- Landelijk Overleg Welzijn Molukkers (LOWM)
- Surinaams Inspraakorgaan (SIO)
- Stichting Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON)
- Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCAN)
- Inspraakorgaan Turken (IOT).

Het LOM komt minstens driemaal per jaar bijeen onder voorzitterschap van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. In het overleg worden de beleidsvoornemens ten aanzien van integratie en minderhedenbeleid besproken. Zowel het kabinet als de minderheidsgroepen kunnen hiervoor agendapunten aandragen.

De regering zal in het vervolg ook concepten van belangrijke relevante beleidsnotities over het ontwikkelingsbeleid op hoofdlijnen met het LOM bespreken, om op die manier de migrantenorganisaties meer te betrekken bij de vormgeving van het ontwikkelingsbeleid.

Migrantenorganisaties kunnen, evenals andere Nederlandse organisaties, via een aantal kanalen financiële en inhoudelijke ondersteuning krijgen bij ontwikkelingsgerichte activiteiten. De verschillende mogelijkheden zijn uitgewerkt in bijlage V.

De relatie tussen migrantenorganisatie en ontwikkelingsorganisaties in Nederland is nieuw en verloopt nog vrij moeizaam. Een aantal obstakels staat een nauwe samenwerking tussen beide soorten organisaties in de weg. Zo zijn migrantenorganisaties veelal in de eerste plaats belangenorganisaties van migranten die vooral hun eigen familie of streek steunen, hetgeen zich niet altijd verdraagt met de brede insteek van de ontwikkelingsorganisaties. Ook de politieke analyses die migrantenorganisaties maken stemmen niet altijd overeen met die van de ontwikkelingsorganisaties. Daarbij is er veel rivaliteit tussen verschillende migrantenorganisaties. Vele migrantenorganisaties hebben een ambivalente houding tegenover overheden in het algemeen en de Nederlandse overheid in het bijzonder. Migrantenorganisaties beschikken niet automatisch over deskundigheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, zodat hun voorstellen veelal niet voldoen aan de criteria voor steun bij bestaande programma's. Ten slotte krijgen de ontwikkelingsorganisaties soms te maken met rivaliteit tussen migrantenorganisaties en partnerorganisaties in het land van herkomst.

Toch is sprake van toenadering en groeiende samenwerking tussen migrantenorganisaties en ontwikkelingsorganisaties. De regering moedigt zowel migrantenorganisaties als ontwikkelingsorganisaties aan verdergaande samenwerking te blijven zoeken, opdat de potentiële bijdrage van migrantenorganisaties aan ontwikkeling maximaal benut wordt. De regering is van mening dat de bestaande overheidsinzet (bijlage V) voldoende mogelijkheden voor ondersteuning van migrantenorganisaties op dit gebied biedt.

5.6 Verhoging effect van geldovermakingen voor ontwikkelingsdoelen

Gezien de grote omvang van de geldovermakingen door migranten en de potentieel gunstige effecten op ontwikkeling ligt de vraag voor de hand of het regeringsbeleid kan bijdragen aan het vergroten van de positieve ontwikkelingseffecten van overmakingen.

Hierbij staat voorop dat geldovermakingen door migranten particuliere gelden zijn. De taak van de overheid zal dan ook hoogstens kunnen bestaan uit het scheppen van voorwaarden waaronder de overmakingen zelf en de aanwending ervan in de landen van herkomst geoptimaliseerd worden.

Een eerste aandachtspunt in dit kader vormen de formele transactiekosten van overmakingen. Financiële instituten hanteren voor het overmaken van gelden naar de landen van herkomst transactiekosten van tussen de 10 en 20%. Bij informele kanalen kunnen deze kosten veel lager liggen, maar daar staan weer risico's tegenover voor de klant en voor de internationale gemeenschap (geen administratie, geen transparantie, geen controle). Internationaal bestaat toenemende belangstelling voor pogingen een financiële structuur in te richten die de transactiekosten van geldovermakingen verlaagt en de transparantie verhoogt.¹

In Nederland worden de randvoorwaarden waaronder ondernemingen financiële transfers naar het buitenland faciliteren bij wet bepaald. Binnen de grenzen van de wet is iedere onderneming vrij om de voorwaarden te bepalen waartegen financiële overboekingen («money transfers») worden verricht. Voor het verrichten van financiële overboekingen is geen bankvergunning nodig zodat toetreding relatief gemakkelijk is. Consumenten kunnen de kosten van overboekingen binnen deze structuur minimaliseren door strategisch om te gaan met overboekingen. Kosten kunnen bijvoorbeeld omlaag gebracht worden door te sturen op de periodiciteit in relatie tot de hoogte van de overboekingen.

¹ Kapur, Devesh, *Remittances: the new development mantra?*, Harvard University and Center for Global Development, August 2003, p. 27; Wereldbank, *Global Development Finance 2003*, p. 165.

Een tweede aandachtspunt is de vraag vanuit migranten (of hun organisaties) om ondersteuning bij de inzet van geldovermakingen voor ontwikkelingsdoeleinden. In het algemeen blijkt bij migranten(organisaties) grote aarzeling te bestaan om «hun» overmakingen via overheids- of non-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties te kanaliseren. Bezwaren richten zich vooral op de bureaucratische procedures en het verlies aan controle. Wanneer echter migranten(organisaties) de overheid benaderen voor ondersteuning op dit gebied, zal de overheid adviseren en doorverwijzen naar relevante organisaties en programma's (zie bijlage V). Het initiatief zal in hoge mate bij de migranten(organisaties) liggen, evenals de beslissing over de inzet van de geldovermakingen.

5.7 Terugkeer van migranten

Een belangrijk en onvoldoende onderzocht verband tussen ontwikkeling en migratie betreft de rol die terugkeermigratie kan spelen in de ontwikkeling van een land. Weinig gegevens zijn bekend over omvang en impact van terugkeer.

Bekend is wel dat migratie zelden eenrichtingsverkeer is. In de meeste gevallen is het de droom van de migrant om na kortere of langere tijd met het verdiende geld terug te keren naar huis. 30% van de migranten die tussen 1908 en 1957 naar de Verenigde Staten kwam ging ook weer terug.¹ Over de jaren 1997–2001 bedroeg het vertrek van legale niet-westerse immigranten uit Nederland circa 30% van de (bruto) immigratie, al is niet bekend waarheen de emigranten vertrokken.

In het algemeen geldt dat terugkeer moeilijker wordt naarmate de migrant langer elders verblijft, zeker als ook volgmigratie heeft plaatsgevonden. Het centrum van het (familie)leven is dan immers voor een belangrijk deel naar het bestemmingsland verplaatst en de migrant heeft daar rechten opgebouwd en vaak bezit verworven.

De omvang van terugkeer hangt daarnaast af van vele factoren: het type migratie, de status van de migrant, of het om migratie in de regio of naar het westen gaat, om in opzet tijdelijke of permanente migratie, om lager- of hogeropgeleiden.

Bij gedwongen migratie zullen migranten veelal (moeten) terugkeren als de aanleiding tot de migratie is vervallen, bijvoorbeeld doordat de veiligheids- of mensenrechtensituatie in het land van herkomst is verbeterd. Genoemd zijn al de grote aantallen vluchtelingen die in 2002 terugkeerden naar Afghanistan, Angola, Sierra Leone en Burundi. Ook bij een verbetering van de kwaliteit van het bestuur is terugkeer op grote schaal geconstateerd, bijvoorbeeld naar Spanje na de dood van Franco in 1975, Armenië na 1990 en de val van de Sovjet-Unie, Eritrea na de onafhankelijkheid in 1991 en Chili na het vertrek van generaal Pinochet in 1991.

Bij arbeidsmigratie treedt terugkeer op grote schaal gewoonlijk pas op als het land van herkomst het einde van de *migration hump* bereikt of als op andere wijze de economische mogelijkheden in het land van herkomst aanzienlijk verbeteren.

In andere gevallen keert slechts een minderheid van de migranten terug. Terugkeer vindt dan plaats om verschillende redenen: omdat de migrant er niet in slaagt werk te vinden en geld over te maken, omdat hij of zij er niet in slaagt de benodigde verblijfsvergunning te verkrijgen of te behouden, omdat men niet kan aarden in het bestemmingsland, omdat men na een werkzaam leven de oude dag wil doorbrengen in het land van herkomst, of om in het land van herkomst iets nieuws te beginnen. Terugkeer van arbeids- en volgmigranten uit ontwikkelingslanden wordt in belangrijke mate gereguleerd door de arbeidsmarkt in het land van

¹ Olesen, Henrik, *Migration, Return and Development: an institutional perspective*, 2002 IOM, International Migration Vol. 40 (5) SI 2/2002, ISSN 0020–7985.

bestemming, al kan de migrant in geval van toenemende werkloosheid ook doormigreren naar een derde land.

Ook terugkeer en doormigratie uit geïndustrialiseerde bestemmingslanden worden in belangrijke mate bepaald door de arbeidsmarkt, zeker waar het gaat om illegale migratie of om (tijdelijke) legale migratie van hooggekwalificeerden. Maar voor andere categorieën wordt terugkeer beperkt doordat de migrant bij vertrek uit het bestemmingsland zijn aanspraken op sociale voorzieningen zou verliezen. Er zijn ook aanwijzingen dat het verlies van een verblijfstitel of de onzekerheid of opnieuw een verblijfstitel kan worden verkregen terugkeer beperken.¹

Terugkerende migranten kunnen een belangrijke positieve rol spelen in de ontwikkeling van het land van herkomst. Als inderdaad in toenemende mate circulaire migratie optreedt waarbij de migrant voor lange of korte tijd terugkeert naar zijn land van herkomst zijn positieve effecten te verwachten. Het bevorderen van circulaire migratie, bijvoorbeeld door het bevorderen van tijdelijke arbeidsmigratie, lijkt aangewezen als een strategie die de belangen van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden verenigt. Van belang is dan wel dat de migrant na afloop van het contract ook werkelijk terugkeert.²

Terugkeer en reïntegratie zijn immers in vele gevallen minder aantrekkelijk voor de migrant en geen eenvoudige ondernemingen, met risico's op mislukking. De overheden van herkomstlanden zien van hun kant de stroom van overmakingen graag in stand blijven.

Aan de andere kant betekent terugkeer van legale maar niet-werkende migranten een ontlasting van de collectieve voorzieningen in westerse landen. Daarnaast is terugkeer van illegale migranten en afgewezen asielzoekers een noodzakelijk sluitstuk van het vreemdelingenbeleid in die landen, zonder welke het draagvlak voor dit beleid wordt aangetast.

Vanuit deze constatering zijn door verschillende westerse overheden en in verschillende vormen programma's opgezet om de terugkeer en reïntegratie van bepaalde categorieën migranten te ondersteunen. De ervaringen met deze programma's zijn wisselend. Duidelijk is dat de realiteit van de terugkeer een weerbarstige is.

De EU-Commissie heeft in 2002 de lessen getrokken uit een groot aantal terugkeerprojecten die zij sinds 1997 medegefinancierd heeft, voor vrijwillige terugkeer van vluchtelingen, afgewezen asielzoekers en andere migranten.³ De ervaring wees uit dat het vooral belangrijk was dat het project een vervolg biedt na de terugkeer in het land van herkomst, omdat de migrant anders, geconfronteerd met de fysieke omstandigheden, het gebrek aan werk of andere problemen, de neiging had weer terug te gaan naar het eerdere land van bestemming.

De in de projecten geboden ondersteuning bij terugkeer concentreerde zich op beroepsopleiding, voorbereiding op terugkeer door verkennende bezoeken, informatie en advies over de situatie in het land van herkomst, hulp bij de opzet van kleine ondernemingen in het land van herkomst, en algemene hulp na terugkeer. De problemen waar men mee te maken kreeg waren talrijk maar in vele gevallen niet onoplosbaar: politieke knelpunten als gevolg van de situatie in het land van herkomst, gebrek aan bereidheid bij de migranten om terug te keren en niet zelden een element van misbruik door de kandidaten voor terugkeer, problemen bij de afgifte van reisdocumenten, en onvoldoende afstemming op de wederopbouw. Belangrijke kenmerken van de meer succesvolle projecten waren:

- een meeromvattende aanpak inhoudende advisering, beroepsopleiding, hulp vóór en na de terugkeer;
- hulp ook aan de gemeenschappen waarnaar de migranten terugkeerden;

¹ Commission of the EU, *Green paper on a community return policy on illegal residents*, COM(2002) 175, Brussels, 2002; Haas, Hein de, *Migratie en ontwikkeling: valkuilen, nuances en nieuwe inzichten*, 2004, p. 5: «Het steeds restrictievere migratiebeleid van de EU landen heeft (...) geleid tot een versterkte neiging onder migranten zich permanent in Europa te vestigen.

² Het is niet eenvoudig sluitend beleid te formuleren om deze terugkeer te garanderen, zie voor de Nederlandse situatie de aanbevelingen op dit gebied van de ACVZ in haar advies over de regulering en facilitering van arbeidsmigratie (aanbevelingen 1420), en de kabinetsreactie hierop, mei 2004.

³ Commission of the EU, *Green paper on a community return policy on illegal residents*, COM(2002) 175, Brussels, 2002.

- aansluiting bij andere hulpinitiatieven in het land van herkomst (scholenbouw, werkgelegenheidsprojecten et cetera).

In een studie gemaakt in opdracht van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)¹ wordt gewezen op het belang van medewerking van het land van herkomst, steun na de terugkeer in het land van herkomst, een reëel risico op gedwongen terugkeer (voor illegale migranten en afgevoerde asielzoekers) wanneer geen gebruik wordt gemaakt van vrijwillige terugkeer, de noodzaak tot coördinatie tussen betrokken ministeries in het land van bestemming, de steun van migrantenorganisaties in beide landen en het beperken van de aantrekkelijkheid van voortgezet illegaal verblijf. Gewezen wordt ook op het risico dat een te aantrekkelijk pakket migranten juist aantrekt naar het land van bestemming in kwestie. Van belang is ook de constatering dat bij pogingen zowel ontwikkelings- als migratiedoelstellingen (lokale ontwikkeling, duurzame terugkeer, ontmoediging van verdere migratie) in een project te combineren veelal slechts een deel van de doelstellingen gehaald werd omdat de doelstellingen onverenigbaar bleken.

Ook Nederland heeft ervaring met een aantal projecten voor vrijwillige terugkeer.

Het REMPLOD project (1973–1978) werd uitgevoerd in Marokko, Tunesië en Turkije. Uit een evaluatie van 1980 bleek dat het terugkeerprojectenprogramma binnen REMPLOD als instrument voor ontwikkelingssamenwerking niet levensvatbaar was, onder meer doordat te weinig levensvatbare initiatieven konden worden gevonden. Voor de werkloosheidsproblematiek werd in de drie landen van herkomst juist emigratie gezien als oplossing.

In 1985 heeft Nederland de zogenaamde Remigratieregeling geïntroduceerd.

Deze stelt werkloze en zieke allochtonen in staat met een uitkering naar hun land terug te keren. De regeling geldt voor migranten die ouder zijn dan 45 jaar en ten minste twee jaar in Nederland wonen. Door de terugkeer van de migranten bespaart Nederland op de sociale lasten (circa 30 000 euro per migrant over tien jaar). Rond de 4 000 mensen maken van deze regeling gebruik, vooral van Turkse (1751), Marokkaanse (1451) en voormalig-Joegoslavische (566) afkomst. In 2003 vertrokken 509 nieuwe remigranten met een uitkering.² De regering heeft een wetsvoorstel ingediend om deze regeling te beëindigen.³

Van 1997–2000 werd het project Gefaciliteerde Terugkeer van Afgewezen Asielzoekers (GTAA) uitgevoerd, voor afgewezen asielzoekers uit Ethiopië en Angola die voor een bepaalde datum in Nederland waren gekomen. Het project was geen succes. Het leverde wel belangrijke lessen op. De medewerking van de autoriteiten van het land van herkomst is onmisbaar en niet vanzelfsprekend; migrantenorganisaties in het land van herkomst hebben een belang bij het ontmoedigen van terugkeer en zijn invloedrijk, zowel bij potentiële kandidaten voor terugkeer als bij de regering van het land van herkomst; het alternatief voor afgewezen asielzoekers, namelijk voortgezet verblijf in Nederland, was te aantrekkelijk; er bestond geen reëel risico op gedwongen uitzetting; en de verantwoordelijke overheidsdiensten waren niet in staat een goede inschatting te maken van de aantallen kandidaten voor terugkeer.⁴

Het REAN (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands) programma is begonnen in 1992 en loopt nog steeds. Het richt zich op vrijwillige terugkeer van asielzoekers en illegalen. Het omhelst reis- en transportkosten, bemiddeling voor documenten en een financiële bijdrage voor enkele dagen levensonderhoud.

Het REAN+ programma biedt daarbovenop een reïntegratiepremie en staat slechts open voor bepaalde doelgroepen (in principe voor grote groepen tijdelijk toegelaten asielzoekers van wie de grond voor langer

¹ Koser, Dr. Khalid, *The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants, an analysis of government assisted return programmes in selected European countries*, IOM, 2001.

² NRC Handelsblad, *Remigratie met uitkering wordt gestopt*, 2 juli 2003.

³ Voorstel Wet Intrekking Remigratiewet (29 020).

⁴ Bunt, van de, Adviesbureau, *Midterm review of the pilot project Assisted Return of Rejected Asylum Seekers*, 1999.

verblijf vervalt). Er is een succesvol REAN+ programma uitgevoerd voor Kosovo.¹ Momenteel zijn REAN+ programma's in uitvoering voor Afghanistan, Angola en Irak. Naar Afghanistan waren op 1 mei 2004 onder dit programma 123 personen teruggekeerd, naar Angola 353.² De REAN+ programma's zijn redelijk succesvol, doordat een aantal lessen uit de vorige programma's is geleerd. De medewerking van de autoriteiten van het land van herkomst is actief gezocht (onder meer voor de afgifte van reisdocumenten) en vastgelegd in formele afspraken (voor Afghanistan bijvoorbeeld in de vorm van een tripartiet Memorandum of Understanding tussen de regeringen van Afghanistan en Nederland en UNHCR). Het alternatief voor terugkeer, voortgezet verblijf in de illegaliteit in Nederland, is inmiddels veel minder aantrekkelijk gemaakt. Indien de migrant niet vrijwillig wil terugkeren is er een gerede kans op gedwongen terugkeer.

Ook voor de andere belangrijke landen van herkomst is specifiek terugkeerbeleid in uitvoering en continue ontwikkeling. Verwezen wordt naar de brieven aan uw Kamer.³ Dit terugkeerbeleid is met name gericht op de terugkeer van afgewezen asielzoekers en illegalen. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat waar mogelijk de voorkeur wordt gegeven aan vrijwillige terugkeer, maar waar nodig wordt overgegaan tot gedwongen terugkeer.

Zoals in deze brieven toegelicht, is integratie van het terugkeerbeleid in het gehele buitenlandse beleid voorwaarde voor succes. Onderdeel van dit geïntegreerde beleid is dat voor de prioritaire landen van herkomst die bereidheid tonen tot medewerking aan terugkeer, op beperkte schaal ondersteuning bij het terugkeerbeleid kan worden overwogen, ook met middelen van ontwikkelingssamenwerking. Te denken valt aan ondersteuning van de migratiediensten van het herkomstland in kwestie, maar ook aan ondersteuning van niet-overheidsorganisaties, bijvoorbeeld op het gebied van de opvang van minderjarigen na terugkeer in het land van herkomst. Voordat concrete programma's kunnen worden uitgewerkt is een redelijk inzicht nodig in de te verwachten aantallen kandidaten voor terugkeer.

Vanuit het groeiende inzicht in het belang van circulaire migratie voor zowel migrant, herkomstland als bestemmingsland onderzoekt de regering in hoeverre opname van programma's voor vrijwillige (tijdelijke) terugkeer in de terugkeersamenwerking met herkomstlanden een positieve uitwerking zou hebben. De regering onderkent het belang van ondersteuning van projecten van (tijdelijke) terugkeer, waarbij geschoolde immigranten hun kennis en kunde ten bate van hun land van herkomst laten komen, zeker ten aanzien van de minst-ontwikkelde-landen en sectoren waar sprake is van *brain drain*. Ondersteuning van dergelijke projecten kan worden overwogen voor prioritaire terugkeerlanden, uit het genoemde aparte budget voor terugkeerondersteuning. Een voorbeeld van een dergelijk project is het «*Return of Qualified Afghans*» project voor de tijdelijke terugkeer van geschoolde immigranten vanuit Nederland naar Afghanistan, waar zij een bijdrage kunnen leveren aan de wederopbouw van hun vaderland. Onder dit project, dat wordt uitgevoerd door de IOM en medegefinancierd door de Europese Commissie, zijn inmiddels 15 Afghanen uit Nederland en 27 uit andere EU landen tijdelijk teruggekeerd.⁴

Sinds november 2003 is door verschillende maatschappelijke organisaties in Nederland, waaronder ontwikkelingsorganisaties, in toenemende mate gewezen op het belang van begeleiding in het land van herkomst na terugkeer, ten behoeve van een goede reïntegratie. Het gaat hierbij vooral om terugkeer van asielzoekers (nog in procedure of afgewezen) en illegalen, maar ook van legaal verblijvende migranten die terug willen keren.

¹ Zie voor meer details de brief aan uw Kamer van 1 oktober 2001, TK 2001–2002, 19 637/26 646, nr. 609 over doelgroepgerichte terugkeerprogramma's.

² IOM Nederland.

³ Brieven van 1 februari 2002 (TK 2001–2002, 19 637, nr. 648) en van 21 november 2003 (TK 2003–2004, 29 344, nr. 1) over het terugkeerbeleid.

⁴ Kabinetsreactie op advies ACVZ, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, mei 2004, p. 43.

Sommige organisaties hebben activiteiten op dit gebied ontplooid. De regering is bereid (mede)financiering van dergelijke activiteiten te overwegen, uit het genoemde aparte budget voor terugkeerondersteuning. Daarbij wordt het van belang geacht dat activiteiten waar mogelijk ook aan de lokale bevolking ten goede komen, mede ter voorkoming van aanzuigende werking. Aansluiting bij initiatieven van het Nederlandse maatschappelijk middenveld op het gebied van (beroeps)opleiding ter voorbereiding op terugkeer verdient aanbeveling, daar dit de effectiviteit van de aanpak kan vergroten.¹ Van belang is ook de migrantenorganisaties (via het LOM) te betrekken bij discussies over terugkeer, om wantrouwen weg te nemen en mogelijkheden voor een positieve benadering van terugkeer te benutten.

Bij de verschillende Nederlandse organisaties blijkt grote behoefte te bestaan aan specifieke informatie over de arbeidsmarktsituatie in de landen van herkomst. Op dit terrein is een rol weggelegd voor de departementen van Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

Goede coördinatie en onderlinge informatie-uitwisseling van de verschillende initiatieven van het maatschappelijk middenveld is een aandachtspunt. De betrokken ministeries (Justitie, Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking) zullen in overleg met betrokken organisaties hieraan vorm geven.

5.8 Het beleid met betrekking tot arbeidsmigratie

Een van de belangrijkste terreinen die bepalend zijn voor de mogelijkheden voor legale migratie is de internationale wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsmigratie. Op dit terrein zijn belangrijke onderhandelingen en positiebepalingen gaande, met name in het kader van de *General Agreement on Trade in Services* (GATS) van de *World Trade Organisation* (WTO).

In grote lijnen tonen de ontwikkelingslanden zich voorstander van verdergaande liberalisering van arbeidsmigratie, onder verwijzing naar de hoge baten die arbeidsmigratie hun kan opleveren en ondanks de nadelen van *brain drain* die vooral voor sommige minst-ontwikkelde-landen aanzienlijk kunnen zijn.

De geïndustrialiseerde landen voeren in het algemeen een restrictief beleid dat de arbeidsmigratie afstemt op de behoeften van de eigen arbeidsmarkten en de spankracht van de eigen samenleving. In deze markten bestaat veelal vooral behoefte aan hooggekwalificeerden en aan selectieve arbeidsmigratie, mede om de gevolgen van de vergrijzing te helpen opvangen.

In deze context is het verband tussen illegale en legale arbeidsmigratie van belang. Sommigen menen dat het verruimen van de mogelijkheden tot legale arbeidsmigratie de omvang van de illegaliteit zal terugdringen. Verwacht kan echter worden dat dit in de meeste gevallen slechts ten dele het geval is, zoals bijvoorbeeld is onderbouwd met betrekking tot de migratie van laaggeschoolde arbeid naar Nederland.² Door de grote financiële voordelen voor werkgevers zal illegale arbeid vrijwel altijd aantrekkelijk zijn. Regularisering van de illegale arbeidsmigratie zou de migranten direct uit de markt prijzen, en mogelijk leiden tot verdringing van lokale arbeidskrachten.

¹ Bijvoorbeeld de zes projecten gericht op asielzoekers die met financiering van onder meer het EQUAL programma van het Europees Sociaal Fonds in uitvoering zijn, of vergelijkbare projecten medegefinancierd uit het Europees Vluchtelingenfonds.

² ACVZ, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, p. 5.

In de lopende onderhandelingen over de *General Agreement on Trade in Services* (GATS) van de Doha Ontwikkelingsronde in WTO-kader wordt onder meer gesproken over verruimde mogelijkheden voor tijdelijke aanwezigheid van dienstverleners in een ander land (in GATS-jargon «mode 4» genoemd). De ontwikkelingslanden zijn van mening dat zij op dat gebied een comparatief voordeel bezitten, gezien het grote aantal

meer of minder opgeleide mensen dat bereid is om tijdelijk in het buitenland diensten te verlenen. Het is de wens van ontwikkelingslanden dat niet alleen aan hooggekwalificeerde maar ook aan middel- en laagopgeleiden verruimde markttoegang wordt gegeven. De onderhandelingen betreffen daarnaast de duur van het tijdelijk verblijf van dienstverleners en het stellen van voorwaarden aan toelating.

De ontwikkelingslanden verwijzen naar het uitgangspunt van de Doha Ontwikkelingsronde dat deze ronde ten goede moet komen aan de ontwikkelingslanden. Verscheidene studies hebben gewezen op de hoge baten voor ontwikkelingslanden die een verdere liberalisering van het dienstenverkeer via de «mode 4» voor ontwikkelingslanden kan bieden. Winstpunt voor zowel de rijke als de ontwikkelingslanden zit hem in het tijdelijke karakter. Op dit moment vertonen de dienstenonderhandelingen weinig voortgang, maar een recente brief van eurocommissarissen Lamy en Fischler aan alle WTO-ministers van handel lijkt hier verandering in te kunnen brengen. In deze brief schrijft Lamy expliciet dat de ontwikkelde landen open moeten staan voor de belangen van de ontwikkelingslanden, die vooral liggen op het terrein van de «mode 4», en dat de dienstenonderhandelingen in een hogere versnelling moeten worden gebracht.

In het kader van «mode 4» wordt nog steeds gewacht op de aanbiedingen van een groot aantal ontwikkelingslanden. Naar aanleiding daarvan zal de EU haar standpunt verder bepalen.

Indien gesproken gaat worden over een verbetering van het EU-aanbod zou dit aanleiding kunnen zijn voor Nederland om de mogelijkheden te onderzoeken voor een verdere verruiming van het nationale aanbod voor de tijdelijke aanwezigheid van dienstverleners. De eerder geschetste baten van (tijdelijke) arbeidsmigratie moeten bij de Nederlandse standpuntbepaling worden afgewogen tegen de mogelijke verdringende effecten op de Nederlandse arbeidsmarkt van met name lager geschoolde arbeidsmigratie en de mogelijke risico's van voortgezet illegaal verblijf en illegale arbeid.

Een voorstel voor aanpassing van het Nederlandse nationale beleid voor arbeids- en kennismigratie is onlangs uw Kamer toegegaan, in de vorm van een reactie op de beleidsaanbevelingen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken inzake de regulering en facilitering van de arbeidsmigratie, vergezeld van een regeringsstandpunt over de toelating van kennismigranten.

Dit standpunt houdt in een verruiming en vereenvoudiging van de toelating van hooggekwalificeerde, internationaal schaarse, arbeidsmigranten¹ uit alle landen van herkomst.

Voor andere arbeidsmigranten blijft de toelating beperkt. Slechts wanneer voor een functie geen kandidaten kunnen worden gevonden binnen de Europese Economische Ruimte kunnen kandidaten van elders op tijdelijke basis worden toegelaten.

De verruiming van het toelatingsbeleid voor hooggekwalificeerden houdt een risico in voor de minst-ontwikkelde landen (zie 3.1.4). In het Nederlandse beleid wordt geen uitzondering voor migranten uit de minst-ontwikkelde-landen bepleit, maar wel wordt rekening gehouden met het negatieve effect van vertrek van hoogopgeleiden voor de minst-ontwikkelde landen en worden maatregelen ter stimulering van *brain circulation* (circulaire migratie van hoogopgeleiden) aanbevolen. Daarbij wordt in aanmerking genomen de omstandigheid dat Nederland nauwelijks *brain drain* veroorzaakt. In Nederland zijn immers weinig hoogopgeleiden uit minst-ontwikkelde-landen werkzaam, terwijl bovendien niet alle hoogopgeleiden uit minst-ontwikkelde-landen tot de internationaal hooggekwalificeerden zullen behoren.

¹ De zogenaamde kennismigranten, voor de regelgeving gedefinieerd als: «Een kennismigrant is een migrant die naar Nederland komt om arbeid in loondienst te verrichten en een bruto-inkomen verdient van 45 000 euro. Voor migranten beneden de dertig jaar ligt de inkomensgrens bij het inkomen overeenkomend met de ziekenfondsgrens (circa 32 600 euro). Het inkomenscriterium geldt niet voor promovendi, postdoctorale en universitaire docenten. Voetballers en geestelijk voorgangers of godsdienstleraren worden uitgesloten.».

Waar het risico van *brain drain* zich mogelijk wel voordoet – in de gezondheidszorg – zijn of in het kader van het afgesloten Wet-Arbeidsvoorziening-Vreemdelingenconvenant in de zorgsector afspraken gemaakt over het niet werven van verpleegkundigen in ontwikkelingslanden of wordt met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het beleid erop gericht om alleen tijdelijke arbeidsmigranten in de Nederlandse gezondheidszorg te werk te stellen.

Toch acht de Nederlandse regering het van belang meer aandacht aan de problematiek van de *brain drain* uit minst-ontwikkelde-landen te besteden. Op dit terrein bestaat internationaal nog geen uitgekristalliseerd beleid, maar op alle niveaus en bij alle betrokkenen is de laatste jaren een dynamisch debat gaande.

Ook regeringen van zendende minst-ontwikkelde-landen worden zich bewust van de omvang van het verlies aan capaciteit. Internationaal gaan de gedachten vooral uit naar maatregelen gericht op enerzijds opbouw en behoud van capaciteit in de landen van herkomst en anderzijds het gebruiken van de capaciteit van de migranten voor ontwikkeling in landen van herkomst. De laatste tijd komt overleg tussen zendende en ontvangende landen op gang (zoals tussen de Maghreb-landen en de EU). Gezien de verschillende belangen van de nationale overheden en van de individuele migranten, is het zeer belangrijk de migrantenorganisaties (via het LOM) meer te betrekken bij analyses en beleidsvorming. Nederland zal ook in de komende tijd actief deelnemen aan dit debat.

Het vertrek van hoogopgeleiden is in alle Nederlandse partnerlanden voor de ontwikkelingssamenwerking een probleem. In de analyse dient dan ook standaard migratie gerelateerd aan het capaciteitsvraagstuk opgenomen te worden.

Voorop staat het creëren van voorwaarden om de capaciteitsopbouw in de landen van herkomst zelf met alle middelen aan te pakken op een zodanige wijze dat voor de opgeleiden perspectief ontstaat om te blijven. Uit onderzoek blijkt dat betere inkomens belangrijk zijn, maar dat werk-omstandigheden (instrumentarium, mogelijkheden tot onderzoek), zinvol werk en perspectief op carrière even sterk meespelen.

In het nationale beleid van ontwikkelingslanden op het gebied van de *human resources* zou dan ook de *brain drain* problematiek moeten worden opgenomen, met maatregelen gericht op de verbetering van werk-omstandigheden, salaris en carrièreperspectief. Langjarige partnerschappen tussen instanties in de geïndustrialiseerde landen en zendende landen, waarbij capaciteitsopbouw (zowel institutionele capaciteit als capaciteit op het gebied van *human resources*) in de zendende landen centraal staat, kunnen een goed middel zijn. In het partnerschap moeten hoogopgeleiden uit de zendende landen de gelegenheid krijgen om internationale ervaring op te doen en opgenomen te worden in internationale beroepsnetwerken.

Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de initiatieven die diverse landen van herkomst al hebben genomen op dit terrein (nieuwe wetgeving in Zuid-Afrika, *Human Resources Strategy* in de gezondheidssector in Ghana et cetera).

Daarnaast kan worden aangesloten bij initiatieven van minst-ontwikkelde-landen om gebruik te maken van de nieuwe kennis en vaardigheden van gemigreerde hoogopgeleiden. Instrumenten die daartoe worden ingezet liggen op het terrein van het stimuleren van (tijdelijke) terugkeer, deelname aan virtueel onderwijs, het stimuleren van netwerkorganisaties van hoogopgeleide landgenoten en het maken van afspraken met ontvangende landen over actieve rekrutering waarbij ook met de belangen van

zendende landen rekening wordt gehouden. In het laatste geval betreft het vaak bilaterale afspraken, zoals tussen Zuid-Afrika en het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Suriname, en de Verenigde Staten en Mexico. Regeringen van minst-ontwikkelde-landen zoeken ook contact met hun gemigreerde (hoger)opgeleiden om hen te stimuleren hun nieuwe kennis in te zetten voor de ontwikkeling van het herkomstland. Zo organiseerde Ghana in 2001 een topbijeenkomst om de migranten te interesseren voor de ontwikkeling van het eigen land. Zuid-Afrika onderhoudt contact met het *South African Network of Skills Abroad* (SANSA). India tracht de terugkeer van migranten in de ICT-sector te faciliteren. Geëmigreerde (hoger)opgeleiden uit ontwikkelingslanden zijn zich zelf eveneens in toenemende mate bewust van de rol die zij zouden kunnen spelen in de opbouw van essentiële capaciteit in het land van herkomst. Organisaties en netwerken – soms wereldwijd – schieten als paddestoelen uit de grond.

Aanvullend kan bij de capaciteitsopbouw en de inzet van migranten worden getracht het internationale bedrijfsleven te overtuigen van de voordelen van het inschakelen van migranten uit de herkomstlanden waar men opereert (er zijn voorbeelden op dit gebied bekend bij Heineken, British American Tobacco en andere). Ook kan actiever worden ingezet op inschakeling van migranten bij activiteiten in het kader van ontwikkelings-samenwerking in herkomstlanden.

Nederland ondersteunt in diverse partnerlanden activiteiten gericht op het bestrijden van (de negatieve effecten van) *brain drain*. Voorbeelden zijn:

- onderzoek naar mogelijkheden voor geordende migratie op basis van bilaterale afspraken. Besprekingen op dit gebied zijn gaande met Zuid-Afrika, voor de sector gezondheidszorg. Onderdeel van de afspraken zou kunnen zijn dat Zuid-Afrikaanse artsen, verpleegkundigen en ondersteunend personeel in staat worden gesteld voor korte tijd in het buitenland te werken. Een ander pilot project vindt plaats met de Ghanese overheid, en beoogt Ghanese artsen in Nederland te stimuleren tijdelijk te gaan werken in Ghana. Dit *Migration for Development in Africa* (MIDA) project stimuleert zo *brain circulation*. Ook het Verenigd Koninkrijk (Ghana en Sierra Leone), Italië, Spanje en België (Burundi) ondersteunen MIDA-programma's met een sterke *brain circulation* component.
- In het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor het hoger onderwijs, waaronder het *Netherlands Fellowship Programme* (NFP), zijn voorwaarden ingebouwd om terugkeer te stimuleren.
- Beleid ten aanzien van de capaciteit in de gezondheidssector. Diverse activiteiten worden ondersteund om arbeiders in de gezondheidssector in de ontwikkelingslanden «vast te houden» (Zambia: optopping salaris, Ghana: ondersteunen van de *Human Resource Strategy* in the gezondheidssector).

Maar het beleid ter bestrijding van verlies van menselijke capaciteit in minst-ontwikkelde-landen vereist een internationale aanpak. Voor Nederland is met name het EU-kader zinvol.

Ook internationale organisaties als UNAIDS, UNDP, WHO en Wereldbank zetten zich in om de *brain drain* tegen te gaan en *brain circulation* te stimuleren, met name voor Afrika waar de capaciteit als gevolg van de Aidsepidemie toch al sterk uitgehold wordt.

De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) voert veel onderzoek uit, ontwikkelt beleidsopties en steunt landen bij regulering van arbeidsmigratie en capaciteitsopbouw in relatie tot migratie.

Ten slotte voert ook de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) verschillende programma's uit waaronder voor Afrika de MIDA-projecten,

maar ook het wereldwijde programma *Return of Qualified Nationals* en activiteiten voor Afghanistan.

5.9 Bestrijding van illegale migratie, mensenhandel en smokkel

De bestrijding van illegale migratie, mensenhandel en -smokkel¹ vereist een goede afstemming tussen het op deze terreinen gevoerde binnenlandse en buitenlandse beleid. De regering heeft onlangs de maatregelen met vooral binnenlandse werking vastgesteld om illegaal verblijf en uitbuiting van illegalen terug te dringen.² Deze maatregelen richten zich op oneigenlijk gebruik van reguliere toelatingsprocedures, bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven, illegale tewerkstelling en mensenhandel. Ook in het kader van het beleid om tijdelijke arbeidsmigratie te bevorderen bestaat aandacht voor bestrijding van illegaliteit, door te bevorderen dat de tijdelijke arbeidsmigrant na afloop van zijn tewerkstelling daadwerkelijk vertrekt en niet zijn verblijf op illegale basis voortzet.³

Een beleid ter bestrijding van illegale migratie, mensensmokkel en -handel maakt op verschillende punten deel uit van een geïntegreerd buitenlands beleid.

Ten eerste blijkt het thema mensenhandel voor vele landen van herkomst een onderwerp van gemeenschappelijk belang met westerse landen te zijn, dat het begin kan vormen van een bredere discussie over samenwerking inzake migratie.

Ten tweede is de bestrijding van mensenhandel een belangrijk onderdeel van het mensenrechtenbeleid.

Ten derde kan het beleid inzake goed bestuur, als onderdeel van de ontwikkelingssamenwerking, een rol spelen bij de bestrijding van illegale immigratie, door bij te dragen aan de bestrijding van corruptie en versterking van de rechtsstaat. Corruptie kan er immers toe leiden dat valse identiteitsdocumenten worden afgegeven of dat de overheid onvoldoende meewerkt aan het voorkomen van illegale immigratie vanuit het betrokken land.

En ten slotte vormt de bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel een belangrijke achtergrond voor het geïntegreerde terugkeerbeleid, zoals uitgewerkt in paragraaf 5.7.

De regering hecht aan de integratie van de bestrijding van illegale migratie, mensensmokkel en handel in het gehele buitenlandse beleid. Voor de uitvoering van een effectief beleid is de medewerking van overheden van landen van herkomst en doorvoer noodzakelijk. Directe of indirecte ondersteuning van een land dan wel pressie op een land kan effectief zijn om medewerking te verkrijgen, zonder dat van een formele koppeling sprake hoeft te zijn. In voorkomende gevallen zal worden onderzocht of Nederland tegemoet kan komen aan wensen van een belangrijk herkomst- of doorvoerland op enig gebied van de betrekkingen (politiek, ontwikkelingssamenwerking, economisch, cultureel), dan wel of pressie op enig gebied is aangewezen. Daarbij zal een zorgvuldige afweging van de verschillende Nederlandse korte- en lange-termijnbelangen worden gemaakt.

Op het gebied van de bestrijding van mensenhandel speelt het mensenrechtenbeleid een belangrijke rol, waarbij de positie van het slachtoffer centraal staat. Projecten die bijdragen aan preventie van mensenhandel, bijvoorbeeld door gerichte voorlichting aan potentiële slachtoffers in het land van herkomst, zijn in dit opzicht van belang, alsmede projecten die de reïntegratie van slachtoffers bij terugkeer in het land van herkomst bevorderen.

¹ Mensensmokkel is het uit geldelijk of ander gewin behulpzaam zijn van personen bij het illegaal binnenkomen of verblijven in een land, op basis van vrijwilligheid van beide partijen. Mensenhandel is het dwingen – in ruime zin – van mensen om zich beschikbaar te stellen voor het verrichten van (seksuele) diensten of om eigen organen beschikbaar te stellen.

² Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland, april 2004 (TK 2003–2004, 29 537, nr. 2).

³ Kabinetsreactie op het advies van de advies van de ACVZ over de regulering en facilitering van arbeidsmigratie, mei 2004.

Mensenhandel is in Nederland strafbaar gesteld. De bestrijding van mensenhandel is een landelijke prioriteit van politie en justitie. Sinds april 2000 heeft Nederland een nationaal rapporteur mensenhandel, een in de wereld unieke functie. De rapporteur bericht jaarlijks aan de regering over de aard, omvang en mechanismen met betrekking tot mensenhandel. Op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, maar ook van illegale migratie en mensensmokkel is internationale samenwerking, met name in EU-verband, cruciaal. Een geïntegreerde aanpak van deze onderwerpen, hetgeen onder andere tot uitdrukking zou kunnen komen in de keuze voor de Werkgroep op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie als voornaamste onderhandelingsforum binnen de EU, verdient de voorkeur. Ook in multilateraal verband wordt de mensenhandel bestreden. Op korte termijn zal Nederland het VN-Verdrag inzake Transnationale Georganiseerde Criminaliteit en de daarbij behorende protocollen (onder andere het Protocol ter voorkoming, onderdrukking en bestraffing van de handel in personen, met name vrouwen en kinderen) ratificeren. De Nederlandse wetgeving wordt hiertoe thans aangepast, onder meer door een verbreding van de definitie van mensenhandel zodat deze ook kan gelden voor andere sectoren dan alleen prostitutie.

5.10 Samenvatting van nieuwe beleidsaccenten

Aan het begin van deze Notitie staat een algehele samenvatting. In deze paragraaf 5.10 worden kort de concrete nieuwe beleidsaccenten belicht, die nog geen onderdeel waren van bestaand beleid of die in de komende tijd geïntensiveerd zullen worden.

Zo zal het thema ontwikkeling en migratie meer dan in het verleden aandacht krijgen in alle betrekkingen met de partnerlanden van de ontwikkelingssamenwerking en met voor Nederland belangrijke herkomstlanden.

Voor al deze landen zullen de relaties tussen ontwikkeling en migratie in kaart worden gebracht.

Voor de belangrijkste herkomstlanden van migranten in Nederland zal migratie op de agenda van alle betrekkingen worden gezet. Te denken valt aan Turkije, Marokko, Suriname, Indonesië, Ghana en de prioritair terugkeerlanden.¹ Bij voorkomende gelegenheden (zoals bezoeken van bewindslieden of andere belangrijke ontmoetingen) en bij bilaterale en multilaterale overlegfora zullen de lopende migratiezaken onderwerp van gesprek vormen. De regering zal trachten migratie op de agenda van het EU-Afrika overleg te plaatsen.

In bepaalde gevallen kan (potentiële) migratiedruk op Nederland en andere westerse landen bijdragen aan het genereren van de noodzakelijke politieke druk om aandacht te geven aan mensenrechtenschendingen, conflicten en humanitaire noodsituaties, zoals bijvoorbeeld bleek voor de Balkan.

De regering zal zich beraden welke consequenties de aanwezigheid van grote allochtone bevolkingsgroepen in Nederland zou moeten hebben voor het te voeren buitenlands beleid.

De Nederlandse posten in het buitenland zullen goed geïnformeerd gehouden worden over de relatie tussen het Nederlandse vreemdelingenbeleid en de internationale mensenrechtenverplichtingen, zodat de effectiviteit van het Nederlandse buitenlandse beleid, met name het mensenrechtenbeleid, niet wordt ondermijnd door verkeerde beeldvorming, als zou Nederland zich op dit terrein zelf niet aan de internationale verplichtingen houden (zie 5.1).

Posten, ook in partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking, zullen in hun berichtgeving meer aandacht schenken aan belangrijke ontwikkelingen op migratiegebied (zuid-noord maar ook zuid-zuid en noord-zuid). Met behoud van het beginsel van *ownership* zal Nederland in bespre-

¹ Afghanistan, Algerije, Angola, China, Democratische Republiek Congo, Guinee, Iran, Nigeria, Servië-Montenegro, Somalië en Syrië.

kingen over *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) in partnerlanden wijzen op relevante aspecten van migratie en ontwikkeling (zie 5.2).

In EU-verband zal tijdens het Nederlandse voorzitterschap speciale aandacht uitgaan naar bescherming in de regio, terugkeerbeleid, geïntensiverde samenwerking met derde landen bij het beheer van migratiestromen, mensenhandel, de relatie tussen legale en illegale migratie, en naar de ontwikkelingseffecten van geldovermakingen, *brain drain* en tijdelijke arbeidsmigratie. De regering zal onderzoeken of Europese samenwerking en financiering kan worden gevonden voor activiteiten op deze terreinen. Het is van belang dat asiel en migratie de komende jaren een sterkere positie in zowel de Regionale Strategie Documenten als in de Landen Strategie Documenten krijgen, alsook in de actieplannen in het kader van het nieuw nabuurschap (zie 5.1.1).

Ook in overig multilateraal kader zal de regering deze aandachtsterreinen actief aan de orde stellen, onder meer via deelname aan de *Core Group* van de *Global Commission for International Migration*. Afhankelijk van de resultaten van het werk van deze commissie zal worden gezien hoe de aandacht voor migratie op het hoogste internationale niveau kan worden vastgehouden en vormgegeven. Nederland zal de eigen beleidspunten ten aanzien van migratie (inclusief migratie en ontwikkeling, en de noodzaak van geïntegreerd beleid) in deze commissie inbrengen. In dit kader zullen ook de mensenrechten van migranten aan de orde komen (zie 5.1.2 en 5.3).

De regering streeft in internationaal verband naar versterkte bescherming in de regio. De aandacht richt zich thans vooral op het Nederlandse voorzitterschap van de EU en de samenwerking met UNHCR. De regering beoogt voor enkele nieuwe voorstellen op dit gebied met UNHCR en andere landen EU financiering te verwerven (zie 5.4.1).

De regering zal migrantenorganisaties in *Nederland* in het vervolg intensiever betrekken bij de vormgeving van het ontwikkelingsbeleid, door concepten van belangrijke relevante beleidsnotities over het ontwikkelingsbeleid op hoofdlijnen met het Landelijk Overleg Minderheden te bespreken. De regering moedigt zowel migrantenorganisaties als ontwikkelingsorganisaties aan verdergaande samenwerking te blijven zoeken, opdat de potentiële bijdrage van migrantenorganisaties aan ontwikkeling in het land van herkomst maximaal benut wordt (zie 5.5).

Wanneer migranten(organisaties) de overheid benaderen voor ondersteuning bij de inzet van overmakingen voor ontwikkelingsdoeleinden, zal de overheid adviseren en doorverwijzen naar relevante organisaties en programma's (zie bijlage V) (zie 5.6).

De regering acht – voor niet-kennismigranten – het bevorderen van circulaire migratie, binnen de kaders van het nationale migratiebeleid, aangewezen als strategie die de belangen van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden verenigt. De regering is bereid ondersteuning van (tijdelijke) terugkeer van geschoolde immigranten voor de wederopbouw van hun land te overwegen voor prioritaire terugkeerlanden. Onder dezelfde voorwaarde kan steun aan initiatieven van Nederlandse maatschappelijke organisaties ter verbetering van de reïntegratie van terugkerenden in landen van herkomst worden overwogen. Daarbij wordt het van belang geacht dat activiteiten waar mogelijk ook aan de lokale bevolking ten goede komen, mede ter voorkoming van aanzuigende werking. Aansluiting bij initiatieven van het Nederlandse maatschappelijk middenveld op het gebied van (beroeps)opleiding ter voorbereiding op terugkeer verdient aanbeveling, daar dit de effectiviteit van de aanpak kan

vergroten. Van belang is ook de migrantenorganisaties (via het LOM) te betrekken bij discussies over terugkeer.

Op verzoek zullen de relevante departementen economische informatie over de prioritaire landen van terugkeer verzamelen ten behoeve van op dit terrein actieve maatschappelijke organisaties.

De betrokken ministeries zullen, in overleg met de organisaties, een structuur voor coördinatie en informatie-uitwisseling vormgeven (zie 5.7).

In het kader van de GATS-onderhandelingen (*General Agreement on Trade in Services*) van de *World Trade Organisation* (WTO) zal de regering bij de voorbereidingen van het EU standpunt de mogelijkheden onderzoeken voor een verdere verruiming van het aanbod voor de tijdelijke migratie van dienstverleners, voorzover niet in strijd met het nationale (arbeids)migratiebeleid.

De regering zal actief blijven deelnemen aan het internationale debat over *brain drain* uit minst-ontwikkelde-landen. Migrantenorganisaties in Nederland zullen worden betrokken bij het debat, via het LOM. Aanvullend kan bij de capaciteitsopbouw en de inzet van migranten worden getracht het internationale bedrijfsleven te overtuigen van de voordelen van het inschakelen van migranten uit de herkomstlanden waar men opereert. Ook kan actiever worden ingezet op inschakeling van migranten bij activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking in herkomstlanden.

De regering streeft naar een geïntegreerde bestrijding van illegale migratie, mensensmokkel en mensenhandel in bilateraal, EU en overig multilateraal verband. Om de benodigde medewerking te verkrijgen van herkomst- en doorvoerlanden kan directe of indirecte ondersteuning van een herkomst- of doorvoerland dan wel pressie op een land effectief zijn, zonder dat van een formele koppeling sprake hoeft te zijn. In voorkomende gevallen zal worden onderzocht of Nederland tegemoet kan komen aan wensen van een belangrijk herkomst- of doorvoerland op enig gebied van de betrekkingen (politiek, ontwikkelingssamenwerking, economisch, cultureel), dan wel of pressie op enig gebied is aangewezen. Daarbij zal een zorgvuldige afweging van de verschillende Nederlandse korte- en lange-termijnbelangen worden gemaakt.

In EU kader acht de regering behandeling van dit onderwerp in de Werkgroep op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie aangewezen.

Nederland zal het VN-Verdrag inzake Transnationale Georganiseerde Criminaliteit en de daarbij behorende protocollen ratificeren (zie 5.9).

5.11 Financiële consequenties van voorstellen voor nieuw beleid

De voorgestelde nieuwe beleidaccenten vragen personele inzet van de ministeries van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking en van Justitie/Vreemdelingenzaken en Integratie. De benodigde extra personele inzet kan naar verwachting binnen de bestaande formaties gerealiseerd worden.

De voorgestelde activiteiten ter ondersteuning van terugkeer zullen conform de bestaande praktijk worden gefinancierd uit de ODA-middelen op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Als raming hiervoor geldt een bedrag van ca. 5 mln. euro per jaar.

In aanvulling op de nationale middelen zal EU-financiering gezocht worden.

Ook voor nieuwe activiteiten op het gebied van bescherming in de regio zal in eerste instantie EU-financiering gezocht worden.