Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Personenverkeer, Migratie en
Vreemdelingenbeleid
Afdeling Asiel en Migratie
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 9 januari 2006
Kenmerk DPV/AM-446/05
Betreft Beleidsreactie op het AIV-advies
'Migratie en Ontwikkelingssamenwerking;
de samenhang tussen twee beleidsterreinen'

De toenemende nationale en internationale belangstelling voor de relatie tussen ontwikkeling en migratie was voor mij in november 2003 aanleiding om de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om een advies te verzoeken naar de relatie tussen migratie en ontwikkelingssamenwerking (OS).

In de tijd tot aan het verschijnen van het advies heb ik – conform mijn toezegging aan de Tweede Kamer – samen met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in juli 2004 een beleidsnotitie *Ontwikkeling en Migratie* aan de Kamer voorgelegd. Het doet mij genoegen te zien dat veel van de conclusies en aanbevelingen uit het AIV-advies duidelijke raakvlakken vertonen met deze beleidsnotitie. Vele aanbevelingen worden reeds geïmplementeerd of zijn onderwerp van overleg met verschillende vakdepartementen of binnen de EU.

De aandacht voor het onderwerp ontwikkeling en migratie is sinds mijn verzoek aan de AIV alleen maar toegenomen. Zo kwam de Europese Commissie daags na het verschijnen van het AIV-advies met een mededeling *Migration and Development: Some concrete Orientations*. Op november 2005 zijn mede op basis van deze mededeling Raadsconclusies over migratie in relatie tot de externe relaties aangenomen. Daarnaast presenteerde de *Global Commission on International Migration* (GCIM, een VN-Commissie die door de SGVN is geformeerd) begin oktober haar rapport over migratiebeleid in een internationale context. In de tweede voortgangsrapportage O*ntwikkeling en Migratie*, die op 21 december 2005 naar de Tweede Kamer is verzonden, geven de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en ik een reactie op dit GCIM rapport. De conclusies en aanbevelingen uit dit rapport zullen worden meegenomen bij de voorbereiding van een politieke dialoog op hoog niveau, die volgend jaar in de AVVN zal worden gehouden. Mede in het licht van deze ontwikkelingen heb ik het AIV-advies met belangstelling gelezen. De aanbevelingen daarin zullen bij de beleidsdiscussies worden betrokken.

Verschillende vakdepartementen zijn betrokken bij het onderwerp ontwikkeling en migratie; het AIV-advies is daarom met meerdere departementen besproken. Mede namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zet ik hieronder, aan de hand van thema's zoals door de AIV geïdentificeerd, mijn reactie uiteen. In de tweede voortgangsrapportage *Ontwikkeling en Migratie* gaan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en ik uitgebreid in op recente ontwikkelingen op dit terrein.

Coherentie van beleid
De AIV concludeert dat armoedebestrijding in algemene zin coherent is met de migratiedoelstellingen en geeft aan hoe het OS-beleid en migratiebeleid elkaar over en weer kunnen ondersteunen. Daarbij wordt gesteld dat beide beleidsterreinen zich in eerste instantie vooral op de eigen doelstellingen moeten richten. Voorts wordt vastgesteld dat het niet altijd mogelijk is de betrokken belangen te verenigen.

De conclusie van de AIV komt overeen met de beleidsnotitie *Ontwikkeling en Migratie*. Ook daar wordt gesteld dat er in algemene zin geen incoherentie bestaat tussen het migratie- en OS-beleid. Het belang van een coherent beleid vereist dat de regering meer dan in het verleden zal kijken waar ontwikkelings- en migratiedoelstellingen elkaar raken en wederzijds kunnen versterken. De relatie

tussen ontwikkeling en migratie is echter niet altijd een vanzelfsprekendheid. Vanuit het oogpunt van coherent beleid zullen er in het geval van conflicterende belangen, politieke keuzes moeten worden gemaakt. Het regeringsbeleid ten aanzien van ontwikkeling en migratie biedt hiervoor een uitstekend kader.

Veiligheid en mensenrechten
De AIV stelt dat op het terrein van veiligheid de inzet vanuit OS voor een integraal veiligheidsbeleid kan bijdragen aan het naderbij brengen van de doelstellingen van het migratiebeleid. Daarbij dient Nederland zich vooral te richten op het voorkomen, verzachten of herstellen van verslechteringen in de veiligheidssituatie in een land.

De AIV constateert tevens dat een effectief mensenrechtenbeleid kan leiden tot resultaten die passen bij het migratiebeleid. Ook bij de verbetering van opvang en bescherming in de regio van personen die hun land ontvluchten, zijn de doelstellingen van beide beleidsterreinen in harmonie. De AIV meent dat de nadruk moet liggen op het bieden van perspectief aan vluchtelingen. Een wenselijk bijkomend effect hiervan kan zijn dat zij niet doormigreren.

Met de AIV hecht de regering sterk aan een integraal veiligheidsbeleid en een effectief mensenrechtenbeleid. Hoewel het belang van deze beleidsterreinen uiteraard breder is dan de relatie ontwikkeling en migratie, is het onmiskenbaar dat een succesvol beleid op deze terreinen betekent dat mensen niet hun land of regio behoeven te verlaten als gevolg van geweld of angst voor vervolging.

Ten aanzien van vluchtelingen staat zowel voor de AIV als voor de regering het bieden van bescherming en het bevorderen van duurzame oplossingen voorop. Dit uitgangspunt sluit aan bij het beleid van UNHCR. De VN-Vluchtelingenorganisatie tracht al sinds haar oprichting duurzame oplossingen te vinden voor concrete vluchtelingensituaties. In de afgelopen jaren is via het Conventie-Plus initiatief getracht de samenwerking tussen bestemmingslanden en landen in de regio te bevorderen, juist met het oog op het vinden van oplossingen voor situaties waarbij vluchtelingen vaak al jarenlang worden opgevangen zonder dat uitzicht wordt geboden op terugkeer naar het land van herkomst, of lokale integratie dan wel hervestiging. Conventie Plus is niet in alle opzichten een succes geworden. Maar het heeft er wel toe bijgedragen dat het belang van een directe Noord-Zuid dialoog over praktische vluchtelingensituaties duidelijker op de agenda van UNHCR staat.

Daarnaast werkt de regering actief mee aan de initiatieven die in Europees verband worden genomen op dit gebied. In september 2005 heeft de Europese Commissie voorstellen gepresenteerd voor EU pilots met Regionale beschermingsprogramma's in regio's van oorsprong en transit. De regering blijft zich inzetten voor pilots die aansluiten bij de oorspronkelijke doelstelling van het beleid: vluchtelingen zo snel mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis bescherming bieden en op afzienbare termijn een duurzame oplossing vinden. De pilots zullen alleen kans van slagen hebben als ze worden ontwikkeld in samenwerking met het betrokken land of de betrokken regio van opvang, UNHCR en andere relevante internationale organisaties. De pilots dienen verder aandacht te besteden aan de noden van de lokale bevolking en coherent te zijn met het OS en externe beleid van de Unie.

Partnerlanden
De AIV acht het niet wenselijk de landenkeuze bij te stellen om deze meer te laten overeenkomen met migratiebeleid. Deze keuze moet ook in de toekomst gebaseerd blijven op ontwikkelingsdoelstellingen. De AIV ziet wel een rol voor de EU om binnen het Europese ontwikkelingsbeleid meer aandacht te besteden aan samenwerking met derde landen op het gebied van migratie. De AIV is er geen voorstander van OS-gelden te gebruiken als sanctie-instrument in de relatie met derde landen op het gebied van migratiemanagement.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de AIV dat de landenkeuze gebaseerd dient te zijn op het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen. In sommige gevallen dient echter onderkend te worden dat adequaat migratiemanagement bij kan dragen aan ontwikkeling. Tegen deze achtergrond sta ik dan ook in beginsel positief tegenover voorstellen van betrokken partnerlanden om in het kader van de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen ook aandacht te besteden aan capaciteitsopbouw op het gebied van migratiemanagement.
Het beleid inzake ontwikkeling en migratie heeft echter een wijder bereik dan alleen de OS-partnerlanden. De belangrijkste herkomst- en transitlanden zijn veelal geen OS-partnerland. Ik

onderschrijf de rol die de AIV voor de EU ziet om binnen het Europese ontwikkelingsbeleid meer aandacht te besteden aan samenwerking op het gebied van migratie met derde landen. Samenwerking binnen en met de EU betekent, zoals de AIV ook aangeeft, een grotere slagkracht en meer kans op succes.

Arbeidsmigratie, circulaire migratie
De AIV is voorstander van verruiming van de mogelijkheden van arbeidsmigratie uit partnerlanden en andere ontwikkelingslanden. Daarnaast ziet de AIV een taak voor Nederland weggelegd voor een aanpak van het verschijnsel 'brain drain'. Ook stelt de AIV dat vanuit de EU, onder mode 4 van GATS, ruimere aanbiedingen dienen te worden gedaan voor dienstverlening vanuit ontwikkelingslanden. Tevens pleit de AIV voor het oprekken van de definitie van 'specialist' onder de GATS. 'Outsourcing' van bedrijven naar locaties met lage productiekosten is volgens de AIV in het algemeen zowel in het belang van ontwikkelingslanden als van Nederland.

Over arbeidsmigratie vindt met regelmaat interdepartementaal overleg plaats. In de regeringsreactie op het Groenboek *'over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak'* dat in het voorjaar 2005 is verschenen, is het volgende opgenomen: "Voor arbeidsmigranten uit derdelanden kan tijdelijke migratie naar EU-lidstaten de mogelijkheid bieden om via verrijking van kennis, vaardigheden en het verdienen van een inkomen, bij te dragen aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. Nederland wil de mogelijkheden die het huidige arbeidsmigratiebeleid biedt ter bevordering van dit doel optimaal benutten. Nader onderzoek is nodig om te bezien welke positieve prikkels en/of sancties voor zowel migranten als werkgevers in de bestemmingslanden een effectieve bijdrage kunnen leveren om de tijdelijkheid beter te garanderen."
In het kader van het Project Reguliere Toelating wordt thans gekeken naar de toelatingscriteria voor tijdelijke en circulaire arbeidsmigratie. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zal de uitkomsten van dit project in het voorjaar van 2006 presenteren en aan de Kamer voorleggen in de vorm van een beleidsnotitie. De regering zal in 2006 eveneens de SER om een advies vragen over het faciliteren en reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden. Uw adviezen zullen in de voortgaande discussies en onderzoeken worden meegenomen.

Nederland neemt actief deel aan internationale discussies over 'brain drain' om dit verschijnsel wereldwijd te beperken. Nederland zoekt daarbij naar mogelijkheden om de positieve elementen van circulaire migratie te versterken. Dit zal vooral in EU-verband worden aangepakt. De suggestie van de AIV om voorwaarden te scheppen voor het bevorderen van permanente of tijdelijke retourmigratie zal ik daarin meenemen. Daarnaast zal ik ook bezien of en hoe het aantal partnerschappen en twinnings met instituten in ontwikkelingslanden om kennisoverdracht en uitwisseling te vergroten en versterken kan worden uitgebreid.

In mijn brief aan de AIV van 9 mei, DDE-174a/2005, waarin ik reageer op het AIV-advies *'Dienstenliberalisering en Ontwikkelingslanden; leidt openstelling tot achterstelling?'* heb ik aangegeven de mogelijkheden ter ondersteuning van circulaire migratie te onderzoeken. In die brief komen eveneens de onderwerpen *GATS mode 4*, publiek-private samenwerking en 'outsourcing' aan de orde.
Inmiddels heeft de EU een gezamenlijk verzoek van de Minst Ontwikkelde Landen ontvangen om verruiming van de markttoegang voor tijdelijke arbeidskrachten onder *Mode 4* en vergroting van de transparantie van de daarvoor geldende procedures. In dat kader wordt thans onder andere bezien of het mogelijk is ruimere verplichtingen aan te gaan voor professionele dienstverleners, in het bijzonder voor de categorie *'technicians and associate professionals'*. Ter verhoging van de transparantie van de verplichtingenschema's voor *Mode 4* heeft de Europese Commissie, ondersteund door Nederland, inmiddels ook voorstellen gedaan voor een gezamenlijke terminologie voor categorieën van dienstverleners en voor precisering van het begrip 'tijdelijk' in de *Mode 4* context.

Globalisering en *'outsourcing'* zijn processen die samengaan met de toenemende internationale specialisatie van de economie. Het zijn geen processen die we moeten tegenhouden. Sterker nog, ook de Nederlandse economie profiteert van *'outsourcing'* van andere landen. Voor het aantrekken van activiteiten uit het buitenland is wel van belang dat we een aantrekkelijk vestigingsklimaat hebben èn houden. De gevolgen van *'outsourcing'* zijn ingrijpend voor de betrokken bedrijven en werknemers. De overheid heeft aandacht voor deze negatieve kanten. Juist daarom is het van belang dat de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie hoog is, zodat de betrokken medewerkers die hun baan verliezen snel elders aan de slag kunnen.

De relatie tussen het bedrijfsleven en het onderwerp migratie is een relatie die ook in bredere zin steeds vaker wordt gelegd. Organisaties en stichtingen als *The Hague Process on Refugees and Migration, Oikos, Cordaid* en *Intent* organiseren debatten en concrete initiatieven over migratie en ondernemerschap en over de verantwoordelijkheid en invloed van het bedrijfsleven ten aanzien van migratie. Ik juich dit soort activiteiten die de betrokkenheid van het bedrijfsleven bevorderen bij het maatschappelijk debat over migratie toe en wil zien hoe ontwikkelingen op dit vlak de komende tijd verder kunnen worden versterkt.

Betrokkenheid van de diaspora
De AIV is van mening dat de inbreng van migranten en hun organisaties in buitenlands beleid, ontwikkelingsbeleid en op het thema ontwikkeling en migratie voordelen heeft voor betrokkenen, het herkomstland en Nederland zelf. Aan organisaties kan het verder faciliteren van een overlegstructuur worden aangeboden, om de dialoog te verbeteren. Voorts zou er voor migranten gerichte steun beschikbaar moeten zijn voor het opstellen en realiseren van kleine ontwikkelingsprojecten in de regio van herkomst. De huidige aanzetten om migranten te betrekken bij het ontwikkelingsbeleid moeten op hun effecten worden geëvalueerd.

Ik onderschrijf het advies van de AIV dat meer gebruik kan worden gemaakt van de expertise van migranten in Nederland. Die tendens is in Nederland ook zichtbaar. Bij de voorbereiding van de beleidsnotitie *Ontwikkeling en Migratie* zijn migranten(organisaties) betrokken geweest. Ik heb het voornemen om het contact met migranten(organisaties) volgend jaar verder te versterken. Ook ben ik voorstander van de betrokkenheid van migranten bij de ontwikkeling van hun land van herkomst toe. In dat verband sta ik open voor projecten op het gebied van tijdelijke terugkeer.

Er bestaan voor migrantenorganisaties verschillende financieringsmogelijkheden om ontwikkelingsprojecten in hun landen van herkomst uit te voeren. Het ministerie heeft deze uitbesteed aan relevante organisaties (zoals de NCDO en de MFO's, zie ook bijlage V van de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie). Deze organisaties bieden in vele gevallen ook ondersteuning bij de formulering en uitvoering van projecten. Het opstarten van en deelnemen aan projecten in het land van herkomst is in de eerste plaats een individuele beslissing. Dit moet volgens de regering overigens niet in de weg staan aan integratie in de Nederlandse samenleving.

'Remittances'
De AIV noemt het gepast en nuttig dat de overheid beleid ontwikkelt om de impact van 'remittances' op ontwikkeling te optimaliseren. Tevens ziet de AIV een rol voor de overheid weggelegd om transactiekosten voor 'remittances' naar beneden te krijgen.

'Remittances' kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van landen van herkomst. Overmakingen door migranten zijn echter in de eerste plaats een privé-aangelegenheid, waarbij niet direct een rol voor de overheid is weggelegd. De aandacht van de regering gaat in dit verband vooral uit naar de producten en dienstverlening die in de financiële markten worden aangeboden; beleid en regelgeving daaromtrent zijn de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën. In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat het ministerie van Financiën momenteel twee relevante onderzoeken uitvoert op dit terrein. Over de uitkomsten zal de Kamer te zijner tijd worden geïnformeerd.

Terugkeer
Op het punt van terugkeer constateert de AIV dat migranten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. Zij zouden door betrokken landen meer als potentieel moeten worden benaderd dan als probleem, en de ontwikkelingsfactor, alsmede begeleiding bij terugkeer, zal meer nadruk moeten krijgen.

Op het gebied van tijdelijke terugkeer zijn ervaringen opgedaan met het zogenaamde *Return of Qualified Afghans* project van IOM, waarbij Afghaanse statushouders tijdelijk gingen werken in Afghanistan om zo een bijdrage te leveren aan de wederopbouw van het land. Gelet op het aantal deelnemers vanuit Nederland – éénderde van het totaal – kan worden geconstateerd dat het project kwantitatief een succes is. Een kwalitatieve analyse van dit project was door de Commissie eerder voor afgelopen zomer toegezegd, maar is volgens de laatste berichten vanuit de Commissie uitgesteld naar februari 2006. Onlangs is vanuit Nederland een vergelijkbaar IOM-project gestart, het

zogeheten MIDA-project, waarbij Ghanese medici tijdelijk terugkeren naar Ghana om de medische sector die ernstig heeft te lijden onder brain drain te versterken. Ik zal in overleg met de Minister voor Integratie en Vreemdelingenzaken bezien hoe de tijdelijke terugkeer van migranten ten behoeve van wederopbouw en ontwikkeling verder kan worden gestimuleerd.

Naast tijdelijke terugkeer kan ook de definitieve terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers een bijdrage leveren aan de (weder)opbouw van het land van herkomst. Enerzijds doordat de Nederlandse overheid aan terugkerende (ex-)asielzoekers een herintegratiebijdrage verschaft via ondermeer de Herintegratieregeling Project Terugkeer en de zogenoemde REAN+regelingen. Anderzijds door de kennis en ervaring (genoten opleiding) die met name terugkerende AMA's hebben opgedaan.
Daarnaast worden vanuit het programma voor Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling (TMO) aanvullende herintegratieprojecten gericht op de terugkeer en herintegratie van uitgeprocedeerde asielzoekers gefinancierd.

Tot slot
In het AIV-advies is nog eens helder aangegeven waar zowel het OS- als het migratiebeleid versterkt kunnen worden om de coherentie en de effectiviteit te vergroten. Ik waardeer het dat de AIV zowel heeft gekeken naar hoe OS het migratiebeleid kan ondersteunen als ook hoe het migratiebeleid bij kan dragen aan de ontwikkelingsdoelstellingen. De conclusies en aanbevelingen van de AIV zijn nuttig voor de verdere beleidsvorming.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven