



# NEDERLAND JAARVERSLAG 2006

IOM Internationale Organisatie voor Migratie

*“Ik kwam naar Nederland toen ik 16 was, om te studeren. Dat is niet gelukt en nu moet ik terug naar mijn land. Ik wil daar een opleiding volgen met het geld dat ik van IOM kreeg.”*



## Redactionele toelichting

Voor u ligt het jaarverslag 2006. In dit jaarverslag vindt u, zoals gebruikelijk, een overzicht van de operationele en financiële resultaten die IOM in Nederland in 2006 heeft geboekt (deel 3). De interne ontwikkelingen van IOM in Nederland zijn in kaart gebracht (deel 2). Daarnaast bevat het jaarverslag een essay: De moeizame omgang met arbeidsmigratie (deel 1). Met dit essay wil IOM het brede perspectief van arbeidsmigratie illustreren. Tot slot is het jaarverslag omringd door de jaarcijfers van de afgelopen drie jaar (deel 4).

Met de vormgeving van dit jaarverslag slaat IOM in Nederland een nieuwe weg in. De komende jaren zal de organisatie voor haar communicatieproducten deze stijl hanteren. Een stijl waarin de internationale context en de breedte van het werk tot uiting komt, waarin de positieve kanten van migratie worden benadrukt en waarin het mensenwerk centraal staat.



# Inhoud

## Voorwoord

Deel 1

## Essay: De moeizame omgang met arbeidsmigratie

Deel 2

## Informatiemiddelen

## Personeel en organisatie

## Huisvesting

## Organogram IOM Nederland

Deel 3

## Programma's

## Resultaten en uitgaven 2006

Deel 4 (stofomslag)

## Jaarcijfers

De wereld en dus ook Nederland, staat voor een grote uitdaging: **migration for the benefit of all**. Op dit moment is 1 op de 35 mensen een migrant. Dat aantal zal toenemen aangezien het aantal migranten dat naar de ontwikkelde landen emigreren explosief zal stijgen. Zowel gast- als herkomstlanden maar ook individuele migranten kunnen optimaal profiteren van migratie. De sleutel tot succesvolle migratie is gelegen in samenwerking tussen de regio's van herkomst en de regio's van bestemming. Succesvolle samenwerking begint met overleg. Daarom was de *High Level Dialogue* over migratie en ontwikkeling, die in september 2006 plaatsvond op initiatief van de VN, een belangrijke mijlpaal. Deze dialoog krijgt een vervolg met het Global Forum over Migratie en Ontwikkeling in juli 2007 in Brussel.

Een aantal gebeurtenissen in 2006 herinneren ons aan het belang van ordelijke en humane migratie. Denk daarbij aan de duizenden mannen, vrouwen en kinderen die een betere toekomst zochten en zoeken in Europa en die met behulp van mensensmokkelaars op fragiele bootjes vanuit West en Noord Afrika naar Europa proberen over te steken. Om deze vorm van ongeregelde en levensgevaarlijke migratie te voorkomen is samenwerking tussen zendende en ontvangende landen nodig. Daarbij moet bedacht worden dat regulering van migratie naar Europa in direct verband moet staan met regionale ontwikkeling in Afrika, Azië en het Midden Oosten. Vanuit deze gedachte werken wereldwijd duizenden medewerkers van IOM aan programma's ter ondersteuning van overheden. Zo dragen zij hun steentje bij aan het tot stand brengen van een coherent migratie beleid. Daarnaast biedt IOM ook praktische ondersteuning aan migranten die in een kwetsbare positie verkeren.

Naast de aandacht voor de stroom van migranten uit Afrika naar Europa, richtte de aandacht zich ook op arbeidsmigratie vanuit de nieuwe EU landen naar Nederland. Met als cliché voorbeeld de 'bedreigende' concurrentie van Poolse arbeidsmigrantten. De regeringsnota 'Naar een modern migratiebeleid' geeft richting aan de vereenvoudiging van reguliere

migratie. Daarmee wordt de Nederlandse behoefte aan arbeidsmigrantten onderkent. De nota tracht voorwaarden voor toelating van migranten vast te stellen, om zo het spanningsveld tussen de behoefte van de arbeidsmarkt en de sociale cohesie in de grotere steden beheersbaar te houden. IOM wil in dit jaarverslag met het essay 'De moeizame omgang met arbeidsmigratie' een bijdrage leveren aan deze problematiek.

In Nederland vond ook een stevige discussie plaats over een pardonregeling voor asielzoekers aan wie nog geen verblijfsvergunning is verleend. Op dit moment is de regering bezig om de regeling in te vullen. Terwijl de roep voor een pardon in 2006 de aandacht voor terugkeer negatief beïnvloedde, wisten de medewerkers van IOM Nederland toch zeer succesvol te zijn bij het faciliteren van zelfstandig vertrek. Met hun betrokkenheid, ervaring en het internationale netwerk van IOM ondersteunde zij ruim 2.800 mensen bij hun vrijwillig vertrek uit Nederland. Dat is in absoluut opzicht een afname vergeleken met voorgaande jaren, maar in het licht van de onduidelijkheid rond de pardonregeling een goed resultaat. Daarnaast begeleidde IOM Nederland 937 mensen bij hun aankomst in Nederland. Een deel van hen is in het kader van gezinshereniging naar Nederland gekomen, een ander deel betreft de door Nederland uitgenodigde vluchtelingen. Ook zijn 43 gekwalificeerde werknemers met hulp van IOM Nederland tijdelijk teruggekeerd naar hun landen van herkomst. In onder andere Afghanistan en Ghana hebben zij hun kennis en ervaring ingezet om daar een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling.

De resultaten van 2006 zijn een teken dat de dienstverlening van IOM Nederland voor migranten en de Nederlandse overheid belangrijk is en blijft. In 2007 werkt IOM Nederland dan ook verder aan hoogwaardige dienstverlening en concrete resultaten op het gebied van terugkeer, vestiging en ontwikkeling.

Joost van der Aalst  
Chief of Mission

# De moeizame omgang met arbeidsmigratie

door Jeroen Doomernik

Welbeschouwd is het Nederlandse immigratiebeleid pas zo'n dertig jaar oud. Gegeven de politieke en maatschappelijke prominentie en gevoeligheid die het onderwerp tegenwoordig heeft, zal dit voor sommigen een verrassende vaststelling zijn. Toch was het pas medio jaren zeventig van de vorige eeuw dat de Nederlandse overheid reden zag serieuze pogingen te gaan ondernemen om de vestiging van buitenlanders in ons land te beperken. Als er voorheen al migratiebeleid gevoerd werd, dan was dat erop gericht het vertrek van Nederlanders naar de Nieuwe Wereld (met name Canada, Australië en Nieuw Zeeland) te bevorderen. Toch vond er tegelijkertijd, vanaf het begin van de jaren zestig, ook werving van arbeidskrachten uit de landen rond de Middellandse Zee plaats (eerst uit de Zuid-Europese landen, later uit Marokko en Turkije). Dat werd niet als tegenstrijdig aan het emigratiebeleid voor Nederlanders gezien omdat hier nadrukkelijk van tijdelijke arbeidsmigratie werd gesproken. Om dat kenmerk te onderstrepen, leende men uit het Duits de term *gastarbeider*. In het kielzog van die geworven *gastarbeiders* arriveerden steeds meer spontane migranten, vaak uit dezelfde dorpen als hun voorgangers. Zij hadden gehoord dat er in Nederland (en elders in West-Europa) werk genoeg was. Omdat dit inderdaad het geval was, werd de komst van deze 'toeristen' niet als een probleem voor de overheid beschouwd. Deze migranten kregen dan ook op het moment dat een bedrijf hen in dienst nam zonder veel omhaal een werk- en verblijfsvergunning.

Deze overvloed aan banen verdween snel nadat tijdens de Yom Kippur oorlog in 1973 de Arabische staten Nederland straffen voor de steun aan Israël door de oliekraan dicht te draaien. Dit leidde tot een dramatische economische recessie en het verlies van veel werkgelegenheid, niet het minst in die sectoren waar de *gastarbeiders* emplooi hadden gevonden. Hoewel alle betrokkenen – d.w.z. de *gastarbeiders* en de Nederlandse overheid – hadden aangenomen dat in zulk geval de overbodige werknemers terug zouden keren naar het land van herkomst, gebeurde dit niet op grote schaal. Daarvoor waren toentertijd de economische vooruitzichten in met name Marokko en Turkije veel te mager en ook de inmiddels feitelijk ingetreden integratie in de Nederlandse samenleving zal een rol hebben gespeeld. Bovendien hadden de migranten veelal – net als werkloze Nederlandse arbeiders – recht op loonvervangende inkomsten waardoor de economische noodzaak om Nederland te verlaten niet urgent was. Ook verblijfsrechtelijk heeft de Nederlandse overheid geen beleidsmatige pogingen gedaan om hen tot terugkeer te bewegen. Wel werd vanaf dat moment besloten dat Nederland in het vervolg restrictief met immigratie om zou gaan. Dat betekende dat vestiging alleen dan nog zou worden toegestaan als hiermee een zwaarwegend Nederlands belang gediend zou zijn; internationale

verplichtingen hier aanleiding toe zouden geven; of er klemmende redenen van humanitaire aard bestonden. Ruimte voor spontane arbeidsmigratie was daarmee verdwenen.

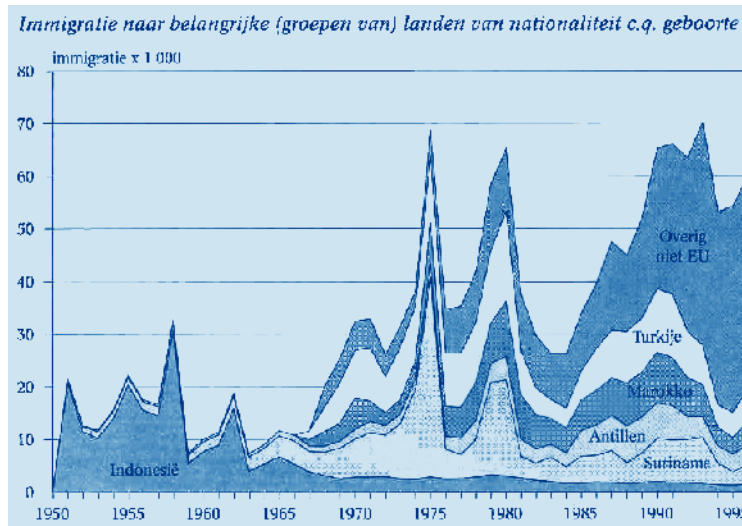
Hier ligt de kiem van een maatschappelijk thema dat ons tot op de dag van vandaag in sterke mate bezighoudt, want in plaats van de verwachte stop op grootschalige immigratie werd Nederland juist geconfronteerd met de aanhoudende vestiging van nieuwkomers.<sup>1</sup> Uit circa 60.000 gastarbeiders ontstonden Turkse en Marokkaanse migrantengemeenschappen die – inclusief de tweede generatie – samen ongeveer tien maal die omvang kregen. Onder veel oorspronkelijke arbeidsmigranten bleek uiteindelijk sprake te zijn geworden van een permanent marginale positie op de arbeidsmarkt; d.w.z. langdurige werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. En ook voor hun kinderen bleek het niet eenvoudig om op voet van gelijkheid met hun Nederlandse generatiegenoten op te groeien. Hoewel deze achterstanden voor een belangrijk deel verklaarbaar zijn uit het lage (of zelfs afwezige) opleidingsniveau van de eerste generatie, dat hen uitgerekend vanwege die geringe kwalificaties voor werkgevers aantrekkelijk maakte, spreken sommigen in dit verband van een Nederlands gastarbeidertrauma dat tot op de dag van vandaag een zakelijke discussie over arbeidsmigratie, in welke vorm dan ook, moeilijk maakt.<sup>2</sup> Hoewel ook na het einde van het gastarbeidstijdperk arbeidsmigratie naar Nederland mogelijk bleef,<sup>3</sup> werd daar alleen nog in restrictieve zin mee omgegaan. Eerst d.m.v. de Wet Buitenlandse Werknemers en later door de vandaag nog altijd geldende Wet Arbeid Vreemdelingen werd het principe dusdanig vormgegeven dat arbeidsmigranten slechts dán welkom waren indien er geen risico bestond op de verdringing van prioriteit genietend arbeidsaanbod (bestaande uit alle al regulier in Europa aanwezige arbeidskrachten, d.w.z. autochtonen én gevestigde immigranten).<sup>4</sup> Bovendien was toelating in principe een tijdelijke aangelegenheid.

Niet alleen de traumatische naweeën van het gastarbeidstijdperk zorgden ervoor dat het de afgelopen jaren steeds lastig bleef om op kalme toon over immigratie te spreken. Vanaf medio jaren tachtig werd heel Noordwest-Europa met een snel groeiende toestroom van asielzoekers geconfronteerd. Los van de vraag of de komst van eerdere nieuwkomers altijd even volmondig verwelkomd werd, er was in elk geval sprake van een zekere voorspelbaarheid geweest. Asielzoekers arriveerden echter uit geheel onverwachte hoeken. In het Nederlandse geval waren het in 1984 en 1985 primair mensen uit Sri Lanka die om asiel verzochten. In 1986 kwamen de grootste aantallen uit respectievelijk Turkije, India, Afghanistan en Iran. Het jaar daarop waren dit Ghana, India, Turkije en het toenmalige

Zaire.<sup>5</sup> Deze nationaliteiten werden in de jaren erna gevolgd door grotere aantallen asielzoekers uit landen als Ethiopië, Somalië, de Sovjet Unie en het desintegrerende Joegoslavië. Hoewel de Nederlandse overheid ook ten aanzien van deze nieuwkomers probeerde de toelating zo beperkt mogelijk te houden, bleek er wel degelijk vaak sprake te zijn van ernstig menselijk leed en konden velen van hen zich uiteindelijk ook duurzaam vestigen. De etnische diversiteit in de samenleving nam bij gevolg enorm toe. De snelle opkomst van de categorie *Overig niet-EU* in grafiek 1 illustreert deze ontwikkeling.

**Grafiek 1, Immigratie naar Nederland 1945-1995**

Uit Van Wissen en De Beer 'Internationale migratie in Nederland: trends, achtergronden, motieven en vooruitzichten' in Nico van Nimwegen en Gijs Beets (red.) (2000) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000* Den Haag: NiDi, p.150



Gedurende de gehele jaren negentig bleef het aantal personen dat in Nederland om asiel verzocht relatief (in vergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie) hoog hetgeen de opeenvolgende regeringen (of correcter: staatssecretarissen van Justitie) de nodige hoofdbrekers opleverde. Een overheid kan immers niet voetstoots aannemen dat in alle gevallen een dergelijk verzoek gerechtvaardigd is – althans dat een asielzoeker daadwerkelijk een vluchteling is. Zeker onder omstandigheden waarin weinig andere mogelijkheden bestaan om een verblijfsvergunning te verkrijgen, moet er bovendien rekening worden



gehouden met de mogelijkheid dat een asielverzoek primair op economische motieven is gestoeld. Omdat in Nederland die motieven geen geldig argument voor toelating meer waren, betekende elk asielverzoek de noodzaak kaf van koren te onderscheiden. Veelal bleek dit geen eenvoudige opgave met als gevolg dat aanvragers vaak jarenlang op definitief uitsluitel moesten wachten. Dit stelde de administratieve en opvangcapaciteit van de overheid, in casu de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), duchtig op de proef. Daar kwam bij dat een effectief terugkeerbeleid nooit van de grond is gekomen.

Hoewel de waardering van deze toestroom en groeiende etnische diversiteit vanuit diverse politieke hoeken sterk verschilde, bestond er tegelijkertijd wel een zekere consensus over het feit dat ook deze vorm van migratie beheersbaar diende te zijn. In een poging de regie terug te veroveren, formuleerde het tweede Paarse kabinet een nieuwe vreemdelingenwet (de Vreemdelingenwet 2000) die in april 2001 werd ingevoerd. Na de invoering daalde het aantal asielverzoeken als gehoopt. In Nederland 2004 zakte het aantal zelfs tot onder de tienduizend en kwam daarmee op het niveau van 1988. In 2000 had het aantal verzoeken om asiel nog 44 duizend bedragen.<sup>6</sup> In welke mate dit betekent dat migranten die voorheen asiel aangevraagd zouden hebben er nu voor kiezen onbekend te blijven, is overigens moeilijk te zeggen.

Hoewel sommige waarnemers vaststellen dat deze drastische reductie in het aantal asielverzoeken ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid van de procedures<sup>7</sup> verloor de waan van de dag langzaam haar greep op dit vraagstuk. In plaats daarvan kwamen thema's die betrekking hadden op de integratie (inburgering) van nieuwkomers, en dan met name van hen die uit economisch minder ontwikkelde delen van de wereld zich bij een in Nederland woonachtige partner wensen te voegen. De emoties liepen wederom bij tijd en wijle hoog op maar tegelijkertijd ontstond (wellicht daardoor?) wél ruimte voor een zakelijker omgang met het thema arbeidsmigratie; waarbij immers per definitie niet eerst de vraag centraal staat "wat zijn onze humanitaire verplichtingen" maar die naar "het voordeel dat de Nederlandse economie aan het importeren van bepaalde arbeidskrachten kan ontnemen".

#### NAAR EEN MODERN MIGRATIEBELEID

In mei 2006 formuleerde het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer haar ideeën over de modernisering van het Nederlandse migratiebeleid. Als uitgangspunt formuleert het kabinet onder andere dat weliswaar aan de beperking van immigratie wordt vastgehouden maar dat dit met selectiviteit dient te worden

gecombineerd opdat “veel meer dan tot nu toe het geval is geweest” migranten een bijdrage aan de samenleving kunnen leveren.<sup>8</sup> Toelating van zulke migranten dient verder op een slagvaardige manier – al naar gelang “de behoeften van samenleving en arbeidsmarkt” – mogelijk te zijn.<sup>9</sup> Om dit te kunnen realiseren oordeelt het kabinet dat het nodig is beleid en praktijk drastisch te vereenvoudigen. Waar in de tot op heden gebruikte systematiek wel zesentwintig verblijfsdoelen bestaan, stelt het kabinet voor dit aantal tot vijf, duidelijk van elkaar te onderscheiden categorieën, terug te brengen.

Op het terrein van de arbeidsmigratie stelt het kabinet verder concreet het volgende voor:

- Nederland moet de concurrentie aankunnen gaan met andere landen als het gaat om het binnenhalen van hooggeschoolden – ‘the battle for brains’ – en zal dus aantrekkelijk moeten zijn als vestigingsland voor hen die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan cultuur en economie.
- Als onderdeel daarvan wenst het kabinet de mogelijkheid te scheppen om migranten op basis van een puntensysteem toe te laten. Hiermee wordt een instrument geïntroduceerd dat we tot op heden kennen uit de klassieke immigratielanden; een overheid stelt een catalogus samen met de criteria waaraan een nieuwkomer idealiter moet voldoen en diegenen die het hoogst daarop scoren, komen voor toelating in aanmerking.
- Arbeidsmigranten die de vraag in het middensegment van de arbeidsmarkt of aan de onderkant daarvan kunnen bevredigen worden eventueel toegelaten volgens de reeds geldende regels zoals die zijn neergelegd in de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) hetgeen erop neer komt dat zij pas dan worden toegelaten indien er in de EU geen werknemers (prioriteitgenietend aanbod) beschikbaar zijn.
- Verder stelt het kabinet er belang in een scherpe scheiding te maken tussen arbeidsmigranten die zich mogelijk permanent in Nederland vestigen en die gevallen waarvan het tijdelijke verblijf strikt gehandhaafd zou moeten worden. In het verleden bleek het vaak mogelijk een tijdelijke arbeidsvergunning te verlengen waardoor er feitelijk toch van langdurig verblijf sprake was. Dit acht het kabinet niet langer wenselijk en om die reden “wordt een niet-verlengbare verblijfsvergunning geïntroduceerd met een geldigheidsduur van maximaal één jaar, waaraan een beperkt pakket van rechten wordt gekoppeld.”<sup>10</sup> Zo’n verblijfsvergunning “kan bijvoorbeeld het rotatiesysteem laten functioneren dat is voorgesteld door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken<sup>11</sup> en daarmee een positieve impuls vormen voor tijdelijke migratie van lager gekwalificeerde arbeidsmigranten.”<sup>12</sup> Ook voor de landen van herkomst wordt

circulaire migratie als potentieel gunstig beschouwd. Hier zou sprake kunnen zijn van wat tegenwoordig graag een ‘win-win’ situatie genoemd wordt, omdat niet alleen de Nederlandse arbeidsmarkt profiteert maar er ook positieve economische effecten aldaar op kunnen treden.

**Tabel 1**  
**Schematisch overzicht nieuwe toelatingssystematiek**

Type	Kolom I Uitwisseling en arbeid tijdelijk	Kolom II Studie en arbeid regulier	Kolom III Kennis en arbeid hoogwaardig	Kolom IV Familie en gezin	Kolom V Humanitaire redenen
Voorbeeld	Au-pairs Seizoensarbeiders	Studie en werk via WAV	Kenniswerkers en talenten	Partners kinderen	Vluchtelingen Slachtoffers mensenhandel
Verblijfsdoel	Afgebakend en tijdelijk	Gekoppeld aan studie of functie	Vrij op arbeids- markt	Ver- en hereniging van een gezin	Nederlands belang niet in overweging
Verblijfsduur	Maximaal 1 jaar	Verlengbaar tot permanent	Verlengbaar tot permanent	Afhankelijk van partner, daarna permanent	Tijdelijk tenzij anderszins nood- zakelijk
Overig	Beperkte rechten	Gezinshereniging en opbouw van rechten	Gezinshereniging en opbouw van rechten	Opbouw van rechten	Gezinshereniging en opbouw van rechten

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30573, nr.1, p.29-34

Samenvattend stoelen de voorstellen van het Nederlandse kabinet op een tweeledige ambitie: 1) het bevorderen van de duurzame vestiging en integratie van kennismigranten en 2) het strikt handhaven van het tijdelijke verblijf van de meeste andere arbeidsmigranten. Om in te kunnen schatten hoe reëel deze ambities zijn, zullen we allereerst een nadere blik moeten werpen op enige diepliggende en langdurige processen die zowel in ontwikkelingslanden plaats vinden als in de (post) industriële samenlevingen zoals de Europese optreden. Deze zijn voor een belangrijk deel van dezelfde aard maar bevinden zich in een sterk verschillende fase, waardoor er sterke krachten van uit gaan – met potentieel veel gevolg voor processen van internationale migratie.

## MIGRATIE IN EEN MONDIALE CONTEXT

Achter ogenschijnlijk duidelijke oorzaken voor internationale migratie – in de simpelste vorm: *push* en *pull* factoren – gaan fundamentele en langdurige processen van demografische, economische, en politieke aard schuil.<sup>13</sup> Ook ecologische ontwikkelingen, die een zeer onvoorspelbaar karakter hebben, kunnen tot migratie leiden, hoewel die vaak niet internationaal zal zijn.

### *Demografische ontwikkelingen*

Een halve eeuw geleden telde de wereldbevolking zo'n 2,5 miljard zielen. Eén derde daarvan woonde in de geïndustrialiseerde landen, de resterende twee derden woonden in de minder economisch ontwikkelde delen van de wereld (zie tabel 2). Europa nam toen nog bijna een kwart van de totale wereldbevolking voor haar rekening. Momenteel liggen de verhoudingen anders: op een wereldbevolking van 6,5 miljard wonen ruim vijf miljard mensen in de minder ontwikkelde landen. Over een halve eeuw zijn de verhoudingen nog dramatischer verschoven: de cijfers zijn dan respectievelijk bijna negen en acht miljard.<sup>14</sup> Met andere woorden, we zien dat de bevolking van het ontwikkelde deel van de wereld een eeuw lang min of meer constant blijft (rond de één miljard) terwijl die van de overige landen ruimschoots verviervoudigt (zie tabel 2).

**Tabel 2**

**Wereldbevolking, naar mate van ontwikkeling en werelddeel, schattingen naar gemiddelde variant, 1950, 2005 en 2050**

Ontwikkelingsgroep of groot gebied	Populatie (miljoenen)			Distributie (%)		
	1950	2005	2050	1950	2005	2050
Wereld	2.519	6.465	9.076	100	100	100
Meer ontwikkelde gebieden	813	1.211	1.236	32,3	18,7	13,6
Minder ontwikkelde gebieden	1.707	5.253	7.840	67,7	81,3	86,4
- minst ontwikkelde landen	201	759	1.735	8,0	11,7	19,1
- andere minder ontwikkelde landen	1.506	4.494	6.104	59,8	69,5	67,3
Afrika	224	906	1.937	8,9	14,0	21,3
Azië	1.396	3.905	5.217	55,4	60,4	57,5
Europa	547	728	653	21,7	11,3	7,2
Latijns Amerika en de Caribiën	167	561	783	6,6	8,7	8,6
Noord-Amerika	172	331	438	6,8	5,1	4,8
Oceanië	13	33	48	0,5	0,5	0,5

Bron: United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (2004) *World Population Prospects. The 2004 Revision Analytical Report* New York: UNPD. p. 5

Wie achter deze cijfers al een directe relevantie voor wereldwijde migratiestromen ziet, bijvoorbeeld van dichtbevolkte naar dunbevolkte gebieden, vergist zich overigens danig. Veel relevanter is namelijk de samenstelling van deze populaties. In vrijwel alle Afrikaanse landen en eveneens in delen van Azië is de vruchtbaarheid hoog en het geboorteoverschot substantieel. In Nederland, een land waar in vergelijking met andere Europese landen vrouwen nog betrekkelijk veel kinderen krijgen, worden jaarlijks gemiddeld per 1.000 inwoners 10,9 kinderen geboren. In Afghanistan ligt dit cijfer bij 46,6 en in een willekeurig gekozen Afrikaans land als Nigeria bij 40,43.<sup>15</sup> Dit heeft niet alleen, zoals we zagen, enorme gevolgen voor de groei van de bevolking in absolute aantallen maar eveneens voor de opbouw ervan. In Afghanistan is 44,6% van de totale bevolking onder de vijftien jaar oud. De Nigeriaanse bevolking kent een vergelijkbare samenstelling: 40,43% valt er in de jongste leeftijdscategorie. Het contrast met Nederland is niet gering: daar valt 18% in deze leeftijdsgroep.

Terwijl grote delen van de minder ontwikkelde wereld aldus een sterke groei doormaken, gebeurt bij ons – zoals genoegzaam bekend – het tegenovergestelde. De Europese samenlevingen zullen gaan krimpen en zijn onderworpen aan een vergrijzingproces dat er op termijn toe zal leiden dat de verhouding tussen de werkzame bevolking (of beter gezegd de potentiële beroepsbevolking: iedereen tussen de 20 en 65 jarige leeftijd) en zij die van hun oude dag genieten, sterk verandert. Is momenteel deze verhouding nog circa 61 : 15, volgens de prognoses die het Centraal Bureau voor de Statistiek berekent, bereikt die balans over 25 jaar ongeveer 55 : 24, een niveau dat dan langere tijd (in elk geval tot 2050) aanhoudt. Op elke gepensioneerde staan dan maximaal twee werkenden.<sup>16</sup> In de meeste andere Europese landen, met Ierland als meest opmerkelijke uitzondering, doet dit proces zich nog dramatischer voor doordat de vruchtbaarheid zich al eerder dan in Nederland, onder het voor de vervanging van de bevolking noodzakelijke niveau van gemiddeld 2,1 kind per vrouw begaf.

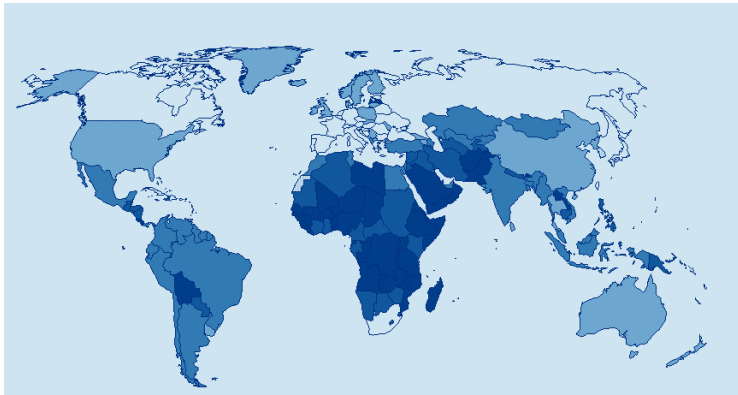
### *Economische ontwikkelingen*

Een relatief jonge bevolking zoals we die in belangrijke delen van de onderontwikkelde wereld waarnemen, brengt allerlei uitdagingen met zich mee. Eén daarvan is in deze context van bijzonder belang: mogelijk gebrekkig evenwicht tussen de vraag naar arbeid enerzijds en het aanstormende aanbod van nieuwe werknemers anderzijds. Economie en arbeidsmarkt moeten bijzonder snel expanderen om de groeiende beroepsbevolkingen van Afrika en sommige andere regio's te kunnen absorberen. De Verenigde Naties (om precies te zijn hun Economische Commissie voor Afrika) maken er dan ook regelmatig op attent dat hier een ernstig probleem is ontstaan. Een aantal Afrikaanse landen, met name

zij die in het bezit zijn van schaarse grondstoffen als olie en mineralen, beleeft momenteel stevige economische groei (tussen de zeven en tien procent, met Angola dankzij de export van olie als uitschieter met 19,1% groei in 2005).<sup>17</sup> Maar ook dan merkt de Economische Commissie op dat “*With the highest incidence of poverty in the world, Africa urgently needs to create **more employment** and thus tackle the scourge of hunger, malnutrition and the overall low living standards the continent continues to witness.*”<sup>18</sup> Bovendien wordt aangenomen dat deze economische groei niet van lange duur kan zijn: “*It is clear that while high growth rates are recorded in several countries, very few are able to sustain high performance for an extended period.*”<sup>19</sup> Met andere woorden: we moeten er vanuit gaan dat in veel Afrikaanse landen de arbeidsmarkten niet snel genoeg groeien om de aanstormende jongere generaties werk te bieden. In een aantal centraal Aziatische landen doen zich vergelijkbare ontwikkelingen voor (zie grafiek 1, waarin de donkerst gekleurde landen de hoogste fertilititeit kennen), waarbij we mogen verwachten dat de gewapende uitzettingen in Afghanistan en Irak voorlopig economische normalisatie in de weg zullen blijven staan.

**Grafiek 1**

**Mondiale fertilititeit** ([http://www.globalgeografia.com/world/fertility\\_rate.htm](http://www.globalgeografia.com/world/fertility_rate.htm))



De economische ontwikkelingen in de geïndustrialiseerde delen van de wereld zijn van dien aard dat deze aanduiding voor de rijkste landen langzaam aan accuratesse verliest. Immers, na de economische recessie van de jaren zeventig en tachtig zijn veel industriële activiteiten uit deze landen verdwenen om plaats te maken voor een sterk expanderende dienstensector. Dit heeft grote gevolgen voor de vraag naar arbeid: steeds meer komt het op scholing aan. Niet zonder

reden zijn er tijdens de Europese Raad in Lissabon in 2000 afspraken gemaakt die het gemiddelde opleidingsniveau van de EU-burgers moeten verhogen en zo te verzekeren dat Europa kan concurreren met de overige grote economieën, zoals de Verenigde Staten. Zo stelt de Europese Commissie in een follow-up van deze topontmoeting o.a. het volgende voor: *“Tegen 2010 zorgen de lidstaten ervoor dat het gemiddelde percentage van de 25- tot 64 jarigen in de EU dat minstens hoger secundair onderwijs heeft genoten 80% of meer bedraagt.”*<sup>20</sup>

Tegelijkertijd blijft er een omvangrijke vraag naar laaggeschoolde arbeid bestaan, vaak direct samenhangend met de toenemende belang van hooggekwalificeerde dienstverlening. In extremis gesteld: hooggeschoolden hebben relatief veel geld ter beschikking en betrekkelijk weinig tijd. Zeker in de grote stad is een groeiende vraag naar mensen die deze tijd wel hebben en op flexibele wijze de huishoudelijke taken van deze veelverdieners op zich nemen. Maar ook elders in de economie bestaat een duurzame vraag naar laaggekwalificeerde dienstbare arbeid, bijvoorbeeld in de horeca. In de seizoensgebonden sectoren, zoals in de land- en tuinbouw, doet deze vraag zich cyclisch voor. Op andere momenten bestaat de vraag niet zozeer naar laaggekwalificeerde maar naar goedkope en flexibele arbeid. Daarbij kunnen we denken aan bouwaannemers, huisschilders en vergelijkbare ambachten. Het is daarnaast te verwachten dat de vraag naar persoonlijke zorg de komende decennia gaat toenemen. Met de grote welvaart is het steeds minder waarschijnlijk dat zorgbehoefigen hun levenseinde in verpleeghuizen doorbrengen. In plaats daarvan ontstaat er een markt voor zorgverleners die aan huis komen, op flexibele tijden en tegen een betaalbaar honorarium.

Dit beeld doet de realiteit niet geheel recht maar suggereert wel een duidelijke trend waarin we deze processen ideaaltypisch kunnen begrijpen als een structurele tweedeling op de postindustriële arbeidsmarkt: enerzijds goed gekwalificeerde werknemers met behoorlijk betaalde en stabiele banen, complementair waaraan er vraag bestaat naar flexibele laaggekwalificeerde arbeid die moeilijk binnen de kaders van de gereguleerde arbeidsverhoudingen past is en daardoor vaak onder onzekere en vaak slechte voorwaarden vervuld zal worden.

### *Politieke ontwikkelingen*

De processen die we vervolgens onder de loep moeten nemen hangen samen met de natiestaat; in het ene geval de onvolgroeidheid ervan, in het andere juist zijn langzame verdwijnen.

Een groot deel van de Afrikaanse en sommige Latijns-Amerikaanse en Aziatische landen die getroffen worden door de samenloop van hoge bevolkingsgroei en achterblijvende economische ontwikkeling, wordt verder gekenmerkt door politieke instabiliteit. Deze is doorgaans te herleiden tot de koloniale geschiedenis

van deze landen. Eén blik op de staatkundige kaart van Afrika volstaat om te begrijpen wat daar het gevolg van is geweest: betrekkelijk willekeurige grenzen, die zonder veel interesse voor etnische scheidslijnen zijn getrokken. In koloniale tijden, toen de relatie tussen overheid en onderdanen zwak was, deden deze grenzen waarschijnlijk ook niet echt ter zake. Na de onafhankelijkheid van deze landen werd dat een ander verhaal. Vanaf dat moment werd een evenwichtige relatie tussen volk en regering van cruciaal belang voor de opbouw van een stabiel land. Vaak was het echter vanaf de onafhankelijkheid al zo dat een bepaalde etnische groep politiek dominant was en daarmee de toegang tot, en de verdeling van, de nationale hulpbronnen in het eigen voordeel ging regelen. Daar kwam bij dat ook externe belangen destabiliserend konden werken, bijvoorbeeld zoals die tijdens de Koude Oorlog tussen de twee blokken bestonden. Ook particuliere interesses zoals die van handelaren in wapens, olie, diamanten en goud, konden ertoe leiden dat langs etnische lijnen deze landen uiteen scheurden. Zijn in Europa natie (volk) en staat in een langzaam maar gestaag proces tot elkaar gekomen, in veel voormalige koloniën is het zover nog niet gekomen. Ook de robuuste instituties en een betrouwbare overheid die de centrifugale krachten van etnische verscheidenheid zouden kunnen pareren, ontbreken vrijwel altijd. Het gevolg is dat veel van deze staten inherent instabiel en kwetsbaar zijn gebleven en soms zelfs als regelrechte dictaturen beschouwd moeten worden.

Europese landen bevinden zich in een ander stadium. Langzaam lijkt de natiestaat daar weer aan betekenis in te moeten winnen ten gunste van steeds nauwere samenwerking binnen de context van de Europese Unie. Ook t.a.v. het immigratiebeleid is er een duidelijke trend in de richting van nauwe samenwerking of zelfs harmonisatie. De politieke wens daartoe is bij herhaling door de gezamenlijke regeringsleiders uitgesproken. Tegelijkertijd blijkt het in de praktijk niet eenvoudig hier gestalte aan te geven. Weliswaar vindt men elkaar als het gaat om het bestrijden van illegale migratie, mensensmokkel en -handel, en andere fenomenen die een repressieve reactie verlangen, maar als het er om gaat een gemeenschappelijke visie te formuleren op hetgeen er in uitnodigende zin moet gebeuren, komt men telkenmale niet veel verder. De Europese Commissie heeft verschillende voorzetsen gedaan die in de richting van gemeenschappelijk arbeidsimmigratiebeleid gingen maar met name in de noordelijke landen stuitte die op een gebrek aan enthousiasme. Het voert in dit bestek te ver de achtergronden – gevormd uit een per land variabele mix van vragen zoals die bestaan rond de kosten van de sociale zekerheid, de nationale identiteit, politieke soevereiniteit, en de perceptie van andere religies en culturen – hiervan zorgvuldig te onderzoeken. Eén element moeten we echter in elk geval belichten: de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zoals we ze eerder beschreven.



Europese overheden hebben er in de regel geen probleem mee toe te geven dat het van groot belang kan zijn hooggeschoolde derdelanders<sup>21</sup> binnen te laten, zeker zolang de ambities van de Raad van Lissabon niet zijn waargemaakt. De concurrentiepositie van hun economieën is daar immers duidelijk mee gediend en verdringingseffecten op de arbeidsmarkt zijn niet of nauwelijks te verwachten. Het is dan ook goed voorstelbaar dat de lidstaten elkaar zouden kunnen vinden in een gemeenschappelijke toelatingspolitiek van dit type migranten. Dit is echter anders als het gaat om toelating t.b.v. lager- of ongeschoolde functies. Immigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn minstens potentieel concurrent van de reeds aanwezige laaggeschoolden, waardoor ruimhartige toelating (d.w.z. zonder arbeidsmarkttoets) politieke spanningen kan veroorzaken. Dit is het sterkst het geval in de noordelijke verzorgingsstaten. In de regel hebben deze te kampen met grote aantallen werklozen of andere leden van de (potentiële) beroepsbevolking die langdurig buiten het arbeidsproces staan. Voor politici blijkt het keer op keer bijzonder lastig te begrijpen – laat staan aan hun kiezers uit te leggen – dat er geen tegenspraak bestaat tussen enerzijds de aanwezigheid van mensen die zouden kunnen werken maar daar niet aan toe komen, en anderzijds een onbevredigde grote vraag naar bepaalde soorten arbeid. Hier liggen de grootste politieke uitdagingen als het gaat om arbeidsmigratiebeleid. Hoe sterker een overheid geacht wordt regulerend op de arbeidsmarkt op te treden, hoe moeilijker het is om laaggeschoolde migranten toe te laten. Traumatische ervaringen met gastarbeiders maken dit probleem bovendien nog groter. En zo komen we dan weer uit bij de Nederlandse beleidsdoelstelling om – als laaggeschoolde vreemdelingen al worden toegelaten – dit toch vooral tijdelijk te doen.

Demografische scheefgroei wordt in sommige Europese lidstaten als argument aangevoerd om ruimhartiger en permanent toe te laten. Met name landen die hun oudedagsvoorzieningen via een omslagstelsel financieren (de werkenden betalen voor de gepensioneerden) zouden daar enige baat bij kunnen hebben. Demografen wijzen daarentegen op twee lastige feiten: migranten worden ook ooit oud; de aantallen migranten die nodig zijn om de bevolkingsopbouw evenwichtig te houden zijn bijzonder groot en de overige gevolgen onvoorspelbaar. In Nederland is dit probleem overigens dankzij de kapitaaldekking van de pensioenen minder aan de orde. Wel is denkbaar dat door de vergrijzing de vraag naar zorg en persoonlijke dienstverlening sterk toe gaat nemen.

#### *De fundamentele opgeteld*

Indien we de demografische vergroening, achterblijvende economische ontwikkelingen en politieke problemen in veel postkoloniale Afrikaanse, Latijns Amerikaanse en Aziatische landen bij elkaar optellen – en als we ons daarbij

realiseren dat deze processen vaak in hun meest uitgesproken vorm samenkomen – rest ons geen andere conclusie dan dat zij elk een enorme emigratiedruk zullen gaan beleven. Deels gaat het om migratie die primair economisch gemotiveerd zal zijn. Maar ook zal een toenemend aantal staten getroffen worden door langdurige interne conflicten of wellicht zelfs functioneel ophouden te bestaan. Dat zal dan vooral veel vluchtelingen en anderszins ontheemden opleveren. Net als heden het geval is, zal het leeuwendeel van deze migranten in eigen land of in buurlanden zijn heil zoeken. Er zullen er echter ook zijn die t.b.v. een betere toekomst naar andere continenten migreren, waarbij Europa een aantrekkelijke bestemming vormt – zeker zolang daar vraag bestaat naar arbeid maar ook als een veilige haven voor vervolging. We weten uiteraard niet hoe sterk deze aan drang van migranten zal zijn. Wel lijkt het een veilige veronderstelling dat de aantallen niet geringer zullen zijn dan we de laatste jaren hebben gezien, al neemt het aantal migranten dat een asielverzoek doet de laatste jaren wel degelijk af. Daar staat tegenover dat de aantallen ongedocumenteerde migranten dat tijdens regulariseringscampagnes van de afgelopen jaren in de zuidelijke lidstaten van de EU een verblijfsstatus krijgt, in de miljoenen loopt.

Zeker als de motieven van deze migranten primair economisch van aard zijn, is het van belang te bedenken dat individuele migranten veelal de belangen van een geheel huishouden (te begrijpen als een grotere eenheid van mensen die aan elkaar verwant zijn en zich economisch bij elkaar betrokken voelen) hopen te dienen. De vestiging elders van een persoon die geld bij kan dragen is dan één manier waarop een huishouden mag hopen de bestaansbasis breder en veiliger te maken. Het gevolg van zulke regelmatige financiële injecties in het huishoudbudget is echter vaak niet alleen maar positief te beoordelen. Bijwerking kan zijn dat het huishouden een structurele afhankelijkheid van dit geld ontwikkelt waardoor de migrant onder sterke druk staat langdurig in het buitenland te blijven. Een tweede effect kan zijn dat er lokaal inflatie optreedt doordat één huishouden duurzaam meer te besteden heeft dan de andere. Dit leidt bovendien gemakkelijk tot een situatie waarin die andere huishoudens ook deze additionele inkomsten hopen te verwerven, en dus tot meer emigratie.

In het huidige tijdsgewricht is er voor spontane migranten in Europa officieel weinig ruimte, waardoor zij zich veelal gedwongen zien dan maar informele of illegale wegen te bewandelen. Soms komen zij daarom zelfs via hoogst riskante zeeroutes, zoals die tussen Senegal of Mauritanië en de Canarische Eilanden. In 2006 alleen al kwamen er op die manier naar schatting 6.000 migranten om het leven.<sup>22</sup> Maar ook spontane migranten die op minder zichtbare manieren naar Europa komen, kunnen dit vaak niet zonder hulp van een mensensmokkelaar doen. De administratieve en andere obstakels rond Europa zijn namelijk het

afgelopen decennium steeds hoger geworden. Het gevolg is niet zozeer geweest dat dit migranten heeft tegengehouden, maar wel dat het hen meer tijd, moeite en geld is gaan kosten. Er is daarmee bovendien een groeiende markt voor mensensmokkelaars ontstaan waartegen Europese overheden met beperkt succes repressief optreden; vooral het feit dat smokkelaar en migrant hetzelfde doel nastreven maakt opsporing erg lastig. Dit wederom heeft geleid tot het steeds normaler worden van het gebruik van middelen die we kennen uit het strafrecht maar dan ingezet tegen illegaal verblijvende migranten: vreemdelingendetentie en gevangenisstraf.<sup>23</sup> De noodzaak echter tot deze steeds grotere investeringen in de reis naar Europa heeft weer als consequentie dat het de eventuele terugkeer van spontane migranten – bijvoorbeeld als zij er niet in slagen werk te vinden of als ze als illegaal verblijvenden worden opgepakt en in vreemdelingenbewaring terecht komen – nog moeilijker maken dan deze toch al was.<sup>24</sup> Criminaliseren lijkt daarom niet een veelbelovende weg.

Tegelijkertijd hebben we vastgesteld dat de vraag naar ongeschoolde en flexibele arbeid in Europa (veel) groter is dan vanuit de al aanwezige beroepsbevolking kan worden bevredigd, terwijl een aantal Europese overheden dat om politieke redenen niet of nauwelijks kan erkennen. Het gevolg daarvan is dat deze vraag op informele wijze een antwoord vindt. Deels gebeurt dit door mensen die zich legaal in het land bevinden (waaronder vaak autochtonen) maar zwart werken omdat ze een uitkering ontvangen; een bouwvakker die in de avonduren voor eigen rekening verder werkt; of een student of huisvrouw zijn en goed wat extra geld kunnen gebruiken en deze inkomsten niet melden. Dit zijn mensen die uit vrije wil bijverdienen en maar in beperkte mate hun eisen kunnen stellen aan het uurloon en de andere arbeidsvoorwaarden. Dit is anders als het gaat om illegale migranten. Ook zij vervullen een belangrijk aandeel in het vervullen van deze specifieke vraag naar arbeid. Door hun verblijfsrechtelijke situatie is hun onderhandelingsspeelruimte tegenover een werkgever gering. Bij eventueel misbruik – zoals het niet uitbetalen van een afgesproken salaris – durven ze veelal niet via de daartoe geëigende instanties hun gelijk te halen, als ze al weten dat dit mogelijk is. Deze migranten bevinden zich, kortom, in een preciaire situatie. De middelen die de Nederlandse overheid daartegen inzet zijn beperkt: verwijdering van deze illegale vreemdelingen; controles op illegale tewerkstelling en boetes voor hun werkgevers. Van het eerste middel weten we dat het nauwelijks effect sorteert<sup>25</sup> van het tweede dat het erg kostbaar is en ook niet altijd maatschappelijk opportuun omdat de schade aan sommige economisch belangrijke sectoren groot kan zijn. Bovendien is actieve opsporing in wellicht wel de belangrijkste sector, die van de persoonlijke dienstverlening in en om het huishouden, vrijwel onmogelijk zonder ernstige inbreuken op de privacy. De vraag dringt zich dan op

of er instrumenten denkbaar zijn die vraag en aanbod op een verstandigere manier bij elkaar kunnen brengen, en of de voorstellen die de Nederlandse regering ter tafel heeft gebracht die in zich hebben.

*De modernisering van het Nederlandse migratiebeleid herbeschouwd*

Uit cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek blijkt dat het verloop onder de beter opgeleide migranten betrekkelijk hoog is. Hun gedrag staat daarbij helemaal los van de vraag of de overheid vindt dat zij permanent mogen blijven (in de regel is daarvan na vijf jaar sprake). Ze vertrekken weer als zij daarvoor een goede reden zien, niet omdat de overheid hen daartoe dwingt of prikkelt. Zo was van alle migranten die sinds 1995 binnenkwamen (een half miljoen) tien jaar later bijna de helft weer vertrokken. Van alle arbeidsmigrantenvetrokken zelfde tweederde weer.<sup>26</sup> Bij de doelstelling de komst en vestiging van hooggeschoolden te stimuleren zijn verblijfsrechtelijke instrumenten dus van weinig invloed. Wel zal het ongetwijfeld als uitnodigend worden ervaren als de bureaucratische vereisten gering zijn, precies zoals bij de toelating van talenten en andere kennismigrantenvan het idee is. Belangrijker zijn wellicht secundaire aspecten, zoals de – inmiddels gedeukt geraakte – reputatie van Nederland als een tolerante, vriendelijke en open samenleving en het feit dat Engels een geaccepteerde omgangstaal is. Migrantenvdwingen Nederlands te leren zoals eveneens Nederlands beleid is, staat daar dan wellicht weer als negatief signaal tegenover. Maar hoe dan ook: in een wereld waar nog een hele reeks andere landen een aantrekkelijke bestemming vormt, en de migrant mogelijk met zijn moedertaal terecht kan (zoals Spanje, Frankrijk en de Engelstalige landen) past bescheidenheid t.a.v. de ambitie om hooggeschoolden zich – allemaal – permanent te laten vestigen.

De tweede ambitie van het voorgestelde Nederlandse beleid – het mogelijk maken van migratie t.b.v. de onderkant van de arbeidsmarkt maar dan uitsluitend op tijdelijke basis – past eveneens enige scepsis, vooral als daarbij uitsluitend het verblijfsrecht als instrument wordt ingezet. Ook hier geldt namelijk dat het toch vooral de migrant zelf is die moet besluiten terug te keren (of te blijven) en daartoe moeten voldoende prikkels bestaan. Omstandigheden zijn niet moeilijk voorstelbaar waarin daarvan weinig sprake is: de werkgever wil de werknemer graag langer in dienst houden; voor de migrant blijkt het moeilijker om het doel van het tijdelijke verblijf te bereiken – het sparen van geld bijvoorbeeld – dan oorspronkelijk gedacht; de economische of politieke omstandigheden in het land van herkomst verslechteren; een gezinslid wordt ziek waardoor de druk op de migrant om duurzaam geld over te maken toeneemt; überhaupt ontstaat – impliciet of uitdrukkelijk – de verwachting onder de achterblijvers dat de migrant voor ze blijft zorgen; et cetera. Indien in zulke gevallen het verblijfsrecht eindigt,

kan er al snel een situatie ontstaan waarin de migrant (en zijn werkgever) er voor kiest (kiezen) alternatieve wegen te bewandelen, desnoods van illegale aard.

#### *Hoe tijdelijke arbeidsmigratie te organiseren*

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) heeft zich in de afgelopen jaren sterk gemaakt voor een holistische visie op migratiebeleid en management. Deze ontwikkeling past in de bredere internationale discussies zoals we die ook terugvinden in het rapport uit 2005 van de *Global Commission on International Migration* (GCIM).<sup>27</sup> De grootste ontwikkeling in de internationale discussie die zich sindsdien aandient, is de toegenomen aandacht voor de vele positieve aspecten van internationale migratie en de kansen die daarin besloten liggen. Tijdelijke arbeidsmigratie past daar nadrukkelijk in.

De GCIM toont zich bewust van de lastige aspecten aan tijdelijke arbeidsmigratie, niet het minst het afdwingen van tijdelijkheid, maar wil er toch een lans voor breken. Wel formuleert de Commissie een aantal aandachtspunten:

- zorg ervoor dat migranten goed geïnformeerd zijn en zich bewust zijn van de voorwaarden waaronder zij elders mogen gaan werken, inclusief het vereiste na afloop huiswaarts te keren;
- garandeer de migrant gelijke behandeling in termen van arbeidstijden, beloningen, ziektekosten, et cetera;
- maak dat ze vrij zijn op de arbeidsmarkt en niet gebonden aan één bepaalde werkgever – dit is goed voor de economie, omdat vraag flexibel beantwoord kan worden en veilig voor de migrant, omdat hij zich aan slechte arbeidsomstandigheden en misbruik kan onttrekken;
- geef vrouwen evenredige toegang tot zulke migratie programma's;
- monitor de correcte naleving van de regels om eventueel werkgevers of landen van toekomstige deelname uit te kunnen sluiten;
- vervolg werkgevers die mensen zonder werkvergunning in dienst nemen en zet migranten uit die na het verstrijken van hun vergunning blijven werken;
- een vergunningstelsel voor wervingsagenten;
- een visaregeling die het gemakkelijk maakt voor migranten om regelmatig naar huis te reizen;
- ondersteun de reïntegratie van de migranten als ze weer in het land van herkomst zijn aangekomen.<sup>28</sup>

Opererend binnen de kaders zoals de GCIM ze stelt, toont IOM in het recente verleden enige voorbeelden met het faciliteren van bilateraal georganiseerde tijdelijke arbeidsmigratie, o.a. tussen Colombia en Spanje, Albanië en Italië en tussen Guatemala en Canada (Quebec). Ook heeft IOM enige activiteiten ontwikkeld

die landen van herkomst ondersteunen met het organiseren van de tijdelijke tewerkstelling van hun burgers in andere landen. Bilaterale overeenkomsten vereisen immers dat beide partijen erop zijn toegerust. Dit zijn eerste stappen naar wat – in potentie – eerst een set van regionale afspraken en wellicht later zelfs een mondiaal stelsel voor het faciliteren van arbeidsmobiliteit kan worden. Overigens zijn in het verleden dergelijke regimes al in academische kringen voorgesteld als het onvermijdelijke en ook zeer wenselijke sluitstuk van de wereldwijde afspraken over de mobiliteit van goederen, kapitaal en diensten. Sommigen spraken van een Worldwide Agreement on the Movement of People (WAMP).<sup>29</sup> Een ander bedacht een New International Regime for the Orderly Movement of People (NIROMP).<sup>30</sup> Inmiddels vinden deze ideeën dus toenemend weerklank in internationale politieke kringen.

Tegelijkertijd zijn we getuige van een project dat nog veel verder gaat: de gestage incorporatie van de meeste Europese landen in een regiem dat op de volledige vrijheid van mobiliteit gestoeld is: de Europese Unie. Weliswaar hebben de meeste 'oude' lidstaten hun arbeidsmarkten niet onmiddellijk helemaal opengesteld voor werknemers uit de in 2004 en 2007 toegetreden lidstaten, deze worden in een aantal gevallen wel gemakkelijker toegelaten dan derdelanders. Bovendien is hier sprake van een overgangssituatie die binnen afzienbare tijd wel degelijk uitmondt in compleet vrij verkeer van werknemers. Wellicht dient ons deze ontwikkeling – en de mogelijke uitbreiding van deze vrije mobiliteit in de richting van Turkije en elders – als bron van inspiratie. Voorlopig echter is een wereld waarin grenzen er niet toe doen, een utopie. Dit volgt alleen al uit de hierboven voorspelde toename in politieke en economische chaos in sommige delen van de wereld. Ook afspraken die passen binnen meer regulerende kaders zoals een WAMP of NIROMP die kunnen bieden zullen hierdoor niet altijd adequaat kunnen zijn.<sup>31</sup> Deze daarom niet te ontwikkelen is echter al evenmin een alternatief.

Dichter bij huis, merkt de Sociaal Economische Raad (SER), recentelijk in deze om advies gevraagd door de regering, op dat hem geen voorbeelden bekend zijn van landen waar terugkeer waterdicht geregeld is.<sup>32</sup> De Raad stelt vervolgens dat de meest realistische opties vermoedelijk te vinden zijn in bilaterale overeenkomsten tussen landen van bestemming en oorsprong, waarbinnen men voor de migrant aantrekkelijke programma's zou kunnen aanbieden, die de migratie circulair kunnen laten verlopen.<sup>33</sup> Een voorbeeld daarvan is het Project Poolse verpleegkundigen in Nederland (in de periode dat vrij verkeer voor Poolse werknemers in Nederland nog niet van kracht was). Binnen dat kader kunnen deze verpleegkundigen twee jaar in Nederland werken en verder worden opgeleid, en gaan dan gewapend met nieuwe kennis en ervaring terug naar Polen. IOM deed de monitoring van dit project dat volgens de Adviescommissie Vreemdelingenzaken

navolging verdient.<sup>34</sup> Idealiter, zo vervolgt de Raad, gaat dergelijk beleid hand in hand met het stimuleren van de ontwikkeling in het land van herkomst, bijvoorbeeld in het kader van door de Europese Commissie voorgestelde partnerschapsovereenkomsten.

Ook in Nederland zien we aldus de eerste stappen naar een beleid dat mogelijk meer recht kan doen aan de processen die zich mondiaal afspelen en waar Nederland en Europa zich niet aan kunnen onttrekken. Tijdelijk verblijf van migranten af te dwingen zal daarbij vermoedelijk altijd uitdagende kanten behouden. Het is daarbij zeker van belang dat er verstandige coalities worden gesloten tussen alle belanghebbenden, d.w.z. landen van herkomst en bestemming, werkgevers en migranten, en dat mobiliteitsprogramma's zorgvuldig en voorspelbaar worden samengesteld. Daarbij kan een neutrale partij zoals IOM, met haar wereldwijde netwerk voor de individuele migrant én voor betrokken overheden een belangrijke rol spelen. Tegelijkertijd zullen overheden bereid moeten zijn om een zekere mate van ruis in hun migratiebeheersing te accepteren. Immers: regulering van sociale processen is bijna nooit volledig effectief; waarom zouden we dan uitgerekend bij migratieregulering iets anders mogen verwachten?

In opdracht van IOM Nederland

- 1 Overigens vestigden zich in de jaren zeventig ook grote aantallen Surinamers in Nederland. Ook hun komst – die sterk samenhangt met de naderende onafhankelijkheid van deze voormalige kolonie – kwam onverwacht. Uiteindelijk woonde in 1980 (het jaar waarin men definitief moest beslissen Nederlander te blijven dan wel Surinaams staatsburger te worden) ongeveer een derde van alle Surinamers in Nederland.
- 2 T. de Lange & J. Doomernik 'Arbeidsmigratie in internationaal vergelijkend perspectief' in *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* Jaargang 31 (1), pp. 147-179
- 3 Anders dan in Duitsland waar formeel een wervingsstop werd afgekondigd (Ibid.).
- 4 Dat aanbod werd in de loop der tijd steeds groter doordat het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie en haar voorlopers voor steeds meer landen is gaan gelden. Toch hebben werkgevers altijd behoefte gehouden aan de mogelijkheid ook arbeiders van verder weg te kunnen recrutereren.
- 5 J. Doomernik, R. Penninx & H. van Amersfoort (1986) *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen* TWCM Voorstudie 8, Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies
- 6 CBS Webmagazine, 18 april 2005 'Asielverzoeken in EU met een vijfde gedaald'
- 7 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2007) *Secuur en snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure* Den Haag: ACVZ
- 8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30573, nr.1, p.3
- 9 Ibid.
- 10 Op. cit. p.3,4
- 11 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004) *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie* Den Haag: ACVZ
- 12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30573, nr.1, p.15
- 13 Zie ook Hans van Amersfoort 'An analytical framework for migration processes and interventions' in Hans van Amersfoort & Jeroen Doomernik (1998) (eds) *International Migration. Processes and interventions* Amsterdam: Het Spinhuis, pp.9-21
- 14 Wel dienen we te bedenken dat het onderscheid tussen ontwikkelde en minder ontwikkelde landen niet eenduidig, en vooral niet statisch, is. Bij de vigerende economische groei in China, bijvoorbeeld, kan men zich goed voorstellen dat dit land in 2050 het etiket onderontwikkeld niet meer verdient. Dan verhuist dus ook ruim één miljard wereldburgers van de ene categorie naar de andere.
- 15 Zie het CIA World Fact Book, o.a. via <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>
- 16 Ontleend aan Kerncijfers van de bevolkingsprognose, 2006-2050, Prognose, via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themes/dossiers/vergrijzing/cijfers/default.htm> (26 maart 2006). Daarbij moeten we nog bedenken dat er uiteraard ook dan nog jongeren zijn die onderwijs genieten en anderszins geld kosten i.p.v. bijdragen.
- 17 United Nations Economic Commission for Africa (2006) *Economic Report on Africa 2006*, p. 31
- 18 United Nations Economic Commission for Africa (2005) *Economic Report on Africa 2005: Meeting the Challenges of Unemployment and Poverty in Africa*, uit de omslagtekst, auteurs nadruk.
- 19 United Nations Economic Commission for Africa (2006) *Economic Report on Africa 2006*, p. 31
- 20 MEDELING VAN DE COMMISSIE. Europese benchmarks in onderwijs en opleiding: follow-up van de Europese Raad van Lissabon, COM(2002) 629 definitief, p. 4
- 21 Derlanders zijn vreemdelingen die geen EU-burger zijn. Anders gezegd: zij zijn personen die noch de nationaliteit bezitten van het land waarin zij leven (eerste land) noch dat van een andere EU-lidstaat (tweede land).
- 22 BBC News via <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6213495.stm> (28 maart 2006)
- 23 Bedroeg het aantal plaatsen voor vreemdelingenbewing in 1989 nog 200, in 2010 hoopt de Nederlandse overheid er 3600 ter beschikking te hebben (Begroting Ministerie van Justitie voor 2006, Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 30300, hoofdstuk VI, nr.2, p.22). Gevangenisstraf kan volgen op de ongewenstverklaring van een vreemdeling die zich nadien alsnog in het land blijkt te bevinden. Ongewenstverklaringen komen de laatste jaren veelvuldig voor. Zie: Anton van Kalmthout (2006) *Ook de illegal heeft een verhaal. 61 gesprekken met illegale vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*. Tilburg: Wolf Legal Publishers
- 24 Zie bijvoorbeeld Ilse van Liempt (2007) *Navigating borders. Inside perspectives on the process of human smuggling into the Netherlands* Amsterdam: Amsterdam University Press, of Jeroen Doomernik (2007) 'Open borders, close monitoring' in Michael Jandl (ed) *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. Ten innovative approaches to the challenges of migration in the 21st century* Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 89-97
- 25 A. van Kalmthout (2006). *Ook de illegal heeft een verhaal*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers  
A. van Kalmthout, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen & M. Hadrouk (2004). *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- 26 Govert Bijwaard (2005) 'Bijna half immigranten geen blijvers' in *Demos* Oktober/November
- 27 Global Commission on International Migration (2005) *Migration in an interconnected world: New directions for action* Geneva: GCIM, beschikbaar via <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>
- 28 Op. cit. p.18
- 29 Jonas Widgren in zijn toespraak tot de vijfde International Metropolis Conference te Vancouver in 2000.
- 30 Bimal Ghosh (ed) (2000) *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford: Oxford University Press
- 31 Overigens zij opgemerkt dat mondiale afspraken over gereguleerde arbeidsmobiliteit weliswaar ook van nut kunnen zijn voor mensen die zich gedwongen zien hun land te verlaten maar dus nooit de bestaande internationale verplichtingen t.a.v. ontheemden en vluchtelingen kunnen vervangen.
- 32 Sociaal Economische Raad (2007) *Advies Arbeidsmigratiebeleid* Den Haag: SER, p.161.
- 33 Ibid.
- 34 ACVZ (2004) *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.



## Schiphol, woensdagochtend 05.20 uur

Twee medewerkers van IOM's Logistieke Unit wachten bij gate F6 op de aankomst van vlucht KL562 uit Entebbe. Aan boord zijn 67 vluchtelingen uit Rwanda, Sudan, Burundi en Congo die zich vandaag zullen hervestigen in verschillende landen. De groep bestaat uit alleenstaanden en gezinnen, volwassenen die zich bij hun partner gaan vestigen en minderjarigen op weg naar hereniging met hun ouders. Vanaf Schiphol zullen ze later vandaag doervliegen naar diverse bestemmingen in Zweden, Noorwegen en Canada.

Het zijn 67 van de duizenden migranten die jaarlijks Schiphol passeren onder auspiciën van IOM, de zogenaamde 'transitpassagiers'. In nauw overleg met collega's in landen van herkomst en bestemming worden de passagiers begeleid op Schiphol, van aankomst tot aan vertrek.

Nadat alle 67 passagiers het vliegtuig hebben verlaten en de groep in de wachtruimte bij de gate verzameld is – allen zijn herkenbaar aan een plastic tas met het logo van IOM – wordt aan de hand van boekingsberichten en naamlijsten die vooraf door IOM Uganda zijn gestuurd zorgvuldig nagegaan of iedereen aanwezig is en in bezit is van de juiste reisdocumenten en tickets.

Een gedeelte van de groep duikt de toiletten in alwaar de automatische spoelbakken voor de nodige verwarring en hilariteit zorgen. Een moeder die zelf geen Engels spreekt laat via een medereiziger weten dat haar baby ziek is en heeft overgegeven tijdens de vlucht. De familie heeft ruim de tijd, moet tot vanmiddag wachten op hun vlucht naar Toronto en de IOM-medewerkers besluiten met haar naar de medische dienst te gaan.

Wanneer de groep weer compleet is brengen de IOM-medewerkers de migranten per bestemming naar de betreffende vertrek gates en assisteren de mensen bij de Schengen-grenscontrole en bij het boarden. De enormiteit van de luchthaven is voor velen overweldigend en de assistentie van IOM is dan ook een grote

geruststelling. Net voor ze het vliegtuig naar Stockholm instappen zwaait een familie van 9 uitbundig naar IOM en bedankt de medewerkers voor alle hulp. De passagiers met bestemming Toronto moeten nog enige uren wachten en krijgen vouchers om eten en drinken te kopen. De medewerkers spreken met ze af dat ze om 12.30 uur zullen terugkomen om ze te begeleiden naar de vlucht.

Later vandaag zullen nog 35 Iraniërs aankomen uit Wenen op weg naar de Verenigde Staten en een Tanzaniaan die vanuit Noorwegen vrijwillig terugkeert naar Dar es Salaam. Allemaal zullen ze op Schiphol begeleid worden door de medewerkers van IOM.

De afgelopen drie jaar heeft IOM Nederland gemiddeld 5.000 migranten in transit begeleid.

De overgrote meerderheid hiervan hervestigt zich in de Verenigde Staten, Canada en Scandinavië. Ze zijn geaccepteerd onder het United States Refugee Program, worden uitgenodigd door de betreffende overheid, of vertrekken in het kader van gezinsherenigingprogramma's. De stijging in 2005 is grotendeels toe te schrijven aan een grote groep Somalische Bantu-vluchtelingen die vanuit Keniaanse vluchtelingenkampen naar de Verenigde Staten vertrokken, een jaren-durend project dat eind 2005 ten einde liep en waaronder 12.000 Somalische Bantus in de VS zijn hervestigd. De top drie van nationaliteiten die Schiphol passeerden in 2006 waren Iraniërs, Somaliërs en Sudanese. Een klein gedeelte van de transitpassagiers, zo'n 1%, betreft migranten die vanuit andere Europese landen vrijwillig terugkeren naar land van herkomst.

### IOM Transitbemiddeling

2004	4.634 migranten
2005	5.988 migranten
2006	4.850 migranten



## Colofon

### Teksten

Essay: Jeroen Doornik  
Medewerkers IOM Nederland  
Eindredactie: Joost van der Aalst, Noortje Jansen, Dominique Ryckebosch

### Ontwerp

Vorm Vijf, Den Haag

### Druk

Artoos, Rijswijk

*IOM staat achter het principe dat humane en ordelijke migratie zowel migranten als de gehele samenleving ten goede komt. Als intergouvernementele organisatie werkt IOM met haar partners in de internationale gemeenschap aan de bevordering van respect voor de menselijke waardigheid en het welzijn van migranten; hulp bij de operationele uitdaging van migratie; begrip voor migratievraagstukken; en aspecten van sociale en economische ontwikkeling door migratie.*

### **Uitgegeven door:**

IOM Nederland  
Postbus 10796  
2501 HT Den Haag  
Telefoon: 070 31 81 500  
Fax: 070 33 85 455  
E-mail: [missionthehague@iom.int](mailto:missionthehague@iom.int)  
Website: [www.iom-nederland.nl](http://www.iom-nederland.nl)

© 2007 Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Alle rechten zijn voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, bewaard in een retrieval systeem, of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



**IOM Nederland**



**NEDERLAND**

# **JAARVERSLAG 2006**

IOM Internationale Organisatie voor Migratie

## **PROGRAMMA'S**

# Informatiemiddelen

## IOM-publicaties

In 2006 waren de volgende publicaties van IOM in Nederland beschikbaar:

- *Handboek Coping with Return*

Het IOM handboek *Coping with Return*, dat is ontwikkeld door IOM in Nederland, moet bijdragen aan de harmonisatie van de aanpak rond vrijwillige terugkeer vanuit de EU. Daarnaast moet het handboek bijdragen aan een gemeenschappelijke standaard rond begeleiding bij vrijwillige terugkeer vanuit de EU. Het handboek biedt een overzicht van methodieken en *best practices* rond de begeleiding van vrijwillige terugkeer vanuit de EU. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar kwetsbare groepen, zoals alleenstaande minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel en families met kinderen. Vragen die onder meer aan de orde komen zijn: hoe waarborg je de rechten van migranten tijdens het vrijwillige terugkeerproces; hoe bouw je als counsellor een vertrouwensband op met een terugkeerder; welke individuele begeleiding hebben kwetsbare migranten nodig?

Het handboek is mede gefinancierd uit het Europees Vluchtelingen Fonds van de Europese Commissie, ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie en IOM missies in Oostenrijk, België, Hongarije, Ierland, Nederland en Slowakije.

## TERUGKEER

### REAN

REAN is het grootste programma dat IOM in Nederland uitvoert. IOM biedt met REAN ondersteuning aan vreemdelingen in Nederland die willen terugkeren naar het land van herkomst of zich willen vestigen in een derde land. De ondersteuning bestaat uit voorlichting en informatie, een vliegticket en vergoeding van de kosten voor vervangende reisdocumenten. Daarnaast biedt REAN een ondersteuningsbijdrage voor overbrugging van de eerste periode na terugkomst. Onder REAN wordt extra begeleiding gegeven aan terugkeerders in een kwetsbare positie en informatie gegeven over mogelijkheden in de landen van herkomst.

In 2006 zijn de belangrijkste landen voor terugkeer Angola, Irak en Oekraïne. Bij hervestiging hebben de meesten toegang gekregen tot de Verenigde Staten, Canada en de Sovjet Unie.\*

De REAN regeling is in 1991 met het Ministerie van Justitie overeengekomen. Aangezien deze regeling op een aantal onderdelen verouderd was, zijn er verbeteringen

*“Ik kwam naar Nederland toen ik 16 was, om te studeren. Dat is niet gelukt en nu moet ik terug naar mijn land. Misschien dat ik daar een opleiding kan volgen met het geld dat ik van IOM krijg.”*

Jongens (20), Angola, ex-asielzoeker

- *Rapportage Returning to Angola*

In mei 2006 heeft IOM de onderzoeksrapportage *Returning to Angola* gepubliceerd. Doel van het onderzoek was inzicht krijgen in de oorzaken van vertrek naar Angola vanuit Nederland. De drie voornaamste redenen voor vertrek blijken het Nederlandse asielbeleid en de consequenties daarvan, vrede in Angola en het verlangen naar het land van herkomst.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Justitie. Het rapport is te downloaden van de website.

- *Migratie Info*

Migratie Info is het kwartaalblad van IOM, met achtergrondinformatie over projecten en ontwikkelingen op het gebied van migratie. Onderwerpen in 2006 waren onder andere: de positieve dynamiek van migratie; migratie en ontwikkeling; Randstad Return Initiative; IOM en arbeidsmigratie; vrij verkeer van werknemers uit nieuwe EU-lidstaten; terugkeer (special); Nederlandse verkiezingsprogramma's en het Europees beleid ten aanzien van asiel en migratie.

doorgevoerd. Zo is de ondersteuningsbijdrage die terugkerende (ex-) asielzoekers ontvangen geïndividualiseerd en in de meeste situaties verhoogd. Bovendien is de mogelijkheid gecreëerd om na een periode van minimaal 5 jaar na vertrek onder REAN een tweede maal van de regeling gebruik te maken. Terugkeer naar Nederland binnen deze 5 jaar kan echter leiden tot de verplichting om de onder REAN ontvangen bijdragen terug te betalen. Voorts zijn aan de nieuwe regeling bijzondere bepalingen toegevoegd omtrent de assistentie die IOM kan verlenen aan slachtoffers van mensenhandel. De verbeterde REAN regeling is per 1 mei 2006 in werking getreden.

\* Zie tabel op binnenkant omslag

- *Film Terugkeer*

IOM heeft een korte film gemaakt waarin de ondersteuning bij vertrek op praktische wijze is weergegeven. De film wordt ingezet als voorlichtingsmateriaal op m.n. bijeenkomsten. De film is op het hoofdkantoor in Den Haag verkrijgbaar.

### **Website**

In 2006 is de website 76.490 keer bezocht. IOM schat in dat dit ongeveer 35.000 bezoeken van verschillende IP-adressen zijn. Dit aantal is vergelijkbaar met het aantal bezoekers in 2005. Migratie Info, informatiesheets over programma's en vacatures van TRQN/ MIDA Ghana zijn populaire downloads.

*“Wij leven al jaren in spanning. Nu weten we dat we niet in Nederland kunnen blijven. Wij willen weer rustig leven en aan de toekomst denken. IOM helpt ons terug te keren naar ons land. We krijgen medicijnen voor onze zoon en geld mee, daarmee kunnen we een tijdje vooruit.”*

### **HRT**

De Herintegratie regeling biedt asielzoekers die aan de voorwaarden voldoen een extra financiële bijdrage. Deze bijdrage kan gebruikt worden bij een nieuwe start na terugkeer of hervestiging in een derde land.

In juni 2006 werd de doelgroep van de regeling uitgebreid. De regeling richtte zich op asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet vielen en voor 1 april 2001 in Nederland asiel hadden aangevraagd. Sinds juni richt de HRT regeling zich op personen die vóór 15 juni 2006 een asielverzoek hebben ingediend. Verkiezingen in november en eerdere geruchten over een mogelijke 'pardonregeling' voor asielzoekers onder de oude vreemdelingenwet hebben ervoor gezorgd dat deze doelgroep in de tweede helft 2006 steeds minder gebruik is gaan maken van de regeling.

De landen van herkomst van personen die het meest van de regeling gebruik maken zijn Angola, Irak en Afghanistan.

## Pers

In 2006 is IOM volop benaderd door de pers: internationale, landelijke en regionale nieuwsbladen, vakbladen, personeelsbladen, documentairemakers en TV-makers. De journalisten waren met name op zoek naar achtergrondinformatie en/of contact met migranten. IOM heeft daarnaast een aantal interviews gegeven.

De contacten met de pers leidden in 2006 bijvoorbeeld tot:

- Interviews in het radioprogramma De Ochtenden, dat een Angolese vrouw volgde voor, tijdens en na haar terugkeer;
- Artikel ‘Animo zakt in voor terugkeer’ in het Nederlands Dagblad;
- Persbericht over het vertrek van IOM uit Sudan in landelijke nieuwsbladen;
- Advertenties ‘Terugkeer kan waardig en vrijwillig’ in landelijke nieuwsbladen (door IOM geïnitieerd);
- Items over gezinshereniging in Hello-Goodbye van de NCRV;
- Interviews voor het radioprogramma Ghana Today over het MIDA Ghana Health project;
- Tal van artikelen in bladen en op websites van samenwerkingspartners.

*“Ik wil niet meer illegaal in Nederland zijn: ik kan niet werken, heb geen huis, geen geld. Ik hoop dat ik in mijn land wel werk vind en een vaste verblijfplaats. Daarom ga ik terug. IOM regelt mijn ticket.”*

### Randstad Return Initiative II

Ongedocumenteerden en uitgeprocedeerden verkeren vaak in een moeilijke situaties en hebben weinig of geen perspectief op verbetering van hun leefsituatie in Nederland. IOM Nederland werkt in de vier grote steden van de Randstad samen met maatschappelijke organisaties om hulp te bieden aan ongedocumenteerden en uitgeprocedeerden. Doel van het ‘Randstad Return Initiative’ (RRI II) is de doelgroep informeren over de mogelijkheden van terugkeer. De samenwerking met maatschappelijke organisaties is daarin belangrijk. Om de doelgroep te bereiken werkt IOM Nederland met native counsellors: mannen en vrouwen van verschillende leeftijden die zelf afkomstig zijn uit de belangrijkste herkomstlanden van de doelgroep. Daarnaast beschikken zij over adequate informatie over herkomstlanden. Zij zoeken de doelgroep op, voeren begeleidingsgesprekken en bieden informatie op maat. Zij kunnen een brug slaan tussen cliënten en instanties en zij kunnen zorgen voor ondersteuning aan cliënten die besluiten terug te keren naar hun land van herkomst.



## Huisvesting

De huisvesting heeft in 2006 nauwelijks verandering ondergaan. Het hoofdkantoor van IOM in Nederland is gevestigd in een kantoorpand in Den Haag. Daar werken gemiddeld 35 medewerkers.

De regiokantoren in Zwolle en Den Bosch zijn gehandhaafd. Het team West (voorheen Grote Steden geheten) maakt gebruik van de centrale kantoorlocatie in Den Haag. Daarnaast zijn er werkplekken voor districtsmedewerkers in Amsterdam, Utrecht en Rotterdam. IOM heeft voor cliënten spreekuurlocaties door het hele land. De kantoorruimte op Schiphol, evenals de balie in vertrekhal 3 voor de ontvangst van cliënten, voldoen aan de wensen.

---

In 2006 zijn 194 cliënten met RRI II teruggekeerd. De native counsellors hebben 1107 gesprekken met (potentiële) cliënten gevoerd. Zij hebben ongeveer 300 netwerkcontacten met maatschappelijke organisaties. Ze hebben daarnaast veel kwalitatieve informatie verzameld over de doelgroep. IOM Nederland heeft in 2006 een startbijeenkomst en verschillende netwerkbijeenkomsten in de steden rond het project georganiseerd.

## Personeel en organisatie

Het personeelsbestand van IOM in 2006 bestaat gemiddeld uit 68 formatieplaatsen, exclusief de Chief of Mission. Dat is een kleine stijging ten opzichte van 2005.

In 2006 zijn bij IOM drie nieuwe teams gestart.

- Het team **Randstad Return Initiative – II (RRI II)**. Dit team biedt hulp aan ongedocumenteerden en uitgeprocedeerde asielzoekers in de grote steden in de Randstad. Om de doelgroep te bereiken maakt IOM gebruik van IOM acht native counsellors ; mannen en vrouwen van verschillende leeftijden, die zelf afkomstig zijn uit de belangrijkste herkomstlanden van de doelgroep. Daarnaast is er een fulltime coördinator voor het project.
- Het team dat werkt aan de pilot **op de detentieboot in Rotterdam**. Zij zijn onderdeel van het team dat in regio West (voorheen Grote Steden geheten) opereert.
- Het team **Migratie & Ontwikkeling**, bestaande uit twee medewerkers en een parttime secretiaats-medewerker. Zij voeren sinds april 2006 de programma's MIDA Ghana Health en Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN) uit.

## VESTIGING

### Vestiging in Nederland

IOM biedt hulp aan twee categorieën migranten die toestemming hebben gekregen naar Nederland te komen. Het gaat om gezinshereniging – kinderen en volwassenen die zich bij hun ouder of partner in Nederland voegen –, en om hervestiging- vluchtelingen die door de Nederlandse overheid zijn uitgenodigd zich te hervestigen in Nederland. Het werk van IOM is gericht op een veilige en ordelijke overkomst en bestaat uit het faciliteren van de reis, vanaf de voorbereiding van het vertrek tot en met aankomstassistentie op Schiphol.

In 2006 kwamen in Nederland 484 personen aan in het kader van gezinshereniging en met assistentie van IOM Nederland. In 2005 was dat aantal 363. Bij de aankomsten in 2006 was de top drie naar nationaliteit: Burundezen (144), Somaliërs (65) en Congolezen (42).\*

IOM Nederland faciliteerde in 2006 de overkomst van 453 uitgenodigde vluchtelingen. In 2005 waren dat er 517. Kijkend naar de nationaliteit van de in 2006 overgekomen vluchtelingen, wordt de top-3 gevormd door: Birma (116), Burundi (83) en Ethiopië (74).\*

\* Zie tabel op binnenkant omslag

*“Zonder IOM hadden we het nooit gered. We blijven voorgoed in Nederland. We zijn nu allemaal op school en leren Nederlands, dat willen we graag.”*

Gezin, Nepal, Gezinshereniging / Uitgenodigde vluchtelingen

### **Performance Development System**

IOM heeft in 2006 het Performance Development System geïntroduceerd. Doel is de ambities, wensen en verwachtingen van de organisatie en de medewerkers op elkaar af te stemmen. IOM gaat het systeem gebruiken als basis voor goed overwogen strategische beslissingen rond human resources. De introductie van het PDS verliep aan de hand van verschillende trainingen voor, en gesprekken tussen, medewerkers en managers.

### **Algemeen Medewerkers Overleg**

IOM is een decentraal werkende organisatie. Om toch regelmatig alle collega's te ontmoeten en met elkaar van gedachten te wisselen over het werk, heeft IOM, ook in 2006, een aantal Algemeen Medewerkers Overleggen georganiseerd. Op de agenda's stond onder andere projectmatig werken, het Performance Development System en de koers van IOM in Nederland.

## **ONTWIKKELING**

*“Ik heb veel kennis kunnen overdragen door presentaties te houden en uitleg te geven over logistieke processen in de praktijk. Ik kon ervaring opdoen en me tegelijkertijd bezig houden met ontwikkelingen in mijn land.”*

Man, Sierra Leone, kandidaat TRQN

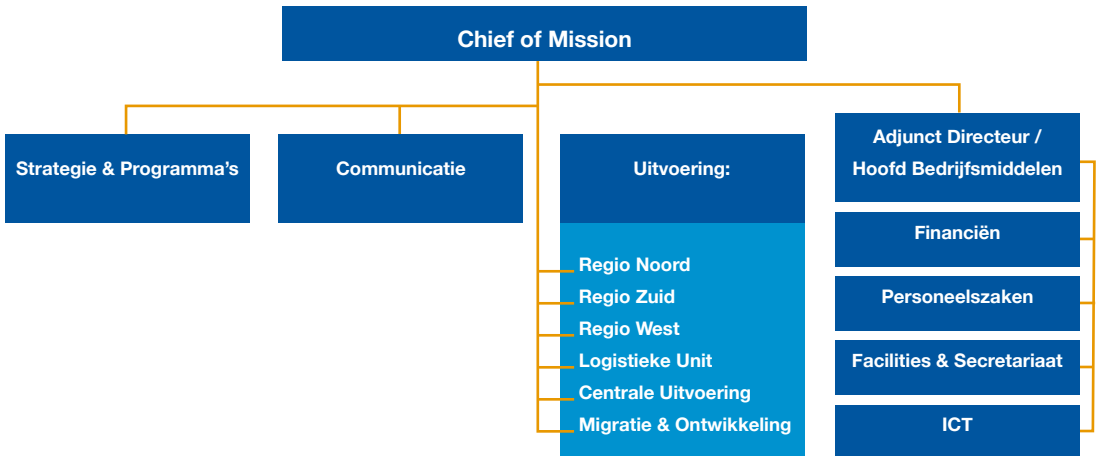
### **Temporary Return of Qualified Nationals**

In april 2006 is het project Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN) van start gegaan. Hoger opgeleide migranten, woonachtig in Nederland, kunnen kennis en ervaring overdragen in hun land van herkomst en zo bijdragen aan de wederopbouw en ontwikkeling van het land. Dit project loopt in voormalige conflictgebieden, te weten Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Servië, Sierra Leone en Sudan. Het project heeft een looptijd van twee jaar en wordt ondersteund door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Gedurende de eerste maanden heeft IOM Nederland contacten gelegd met de doelgroepen in Nederland en de behoeften in de landen van herkomst geïdentificeerd. In 2006 zijn 26 hoogopgeleide migranten tijdelijk uitgezonden naar Afghanistan (14), Bosnië (4), Sierra Leone (3) en Sudan (5).

De belangstelling voor deelname is groeiende onder de migranten en tevens bij instellingen in de herkomstlanden.

## Organogram IOM Nederland



*“Mensen waren er slecht aan toe. In een gebied met ongeveer zeventuizend inwoners werkt één verpleegster. Ik heb contact met haar gezocht en gekeken hoe zij het werk doet. Vanuit mijn vak als gezondheidsvoorlichter bedacht ik hoe ik die kennis kan inzetten in Ghana en kan helpen om ziektes te voorkomen.”*

Man, Ghana, kandidaat MIDA Ghana  
Gezondheidszorgproject

### MIDA Ghana gezondheidszorg

Het MIDA Ghana gezondheidsproject is enerzijds bedoeld voor Ghanese artsen en andere gezondheidsdeskundigen die woonachtig zijn binnen de Europese Unie en die een bijdrage willen leveren aan de verbetering van de gezondheidszorg in Ghana. Anderzijds voor medisch personeel uit Ghana dat een gerichte stage of training wil volgen in een Nederlands ziekenhuis. IOM probeert op deze wijze een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de brain drain in de gezondheidssector in Ghana. Daarbij wordt zo veel mogelijk samengewerkt met en ingespeeld op de behoeftes van ziekenhuizen en opleidingsinstituten in Ghana. Het project loopt van januari 2005 t/m juni 2007 en wordt ondersteund door de Nederlandse ambassade in Ghana en het Ghanese Ministerie van Gezondheidszorg.

IOM Nederland heeft in 2006 17 tijdelijke uitzendingen naar Ghana en 3 trainingen in Nederland gefaciliteerd.

# Lidstaten IOM per 1 januari 2007

<b>A</b> Afghaniстан	Bulgarije	El Salvador	<b>I</b> Ierland
Albanië	Burkina Faso	Estland	Iran
Algerije	<b>C</b> Cambodja	<b>F</b> Filippijnen	Israël
Angola	Canada	Finland	Italië
Argentinië	Chili	Frankrijk	Ivoorkust
Armenië	Colombia	<b>G</b> Gabon	<b>J</b> Jamaica
Australië	Congo	Gambia	Japan
Azerbeidzjan	Costa Rica	Georgië	Jemen
<b>B</b> Bahama's	Cyprus	Ghana	Jordanië
Bangladesh	<b>D</b> Democratische Republiek	Griekenland	<b>K</b> Kaapverdië
België	Congo	Guatamala	Kameroen
Belize	Denemarken	Guinee	Kazachstan
Benin	Dominicaanse Republiek	Guinee-Bissau	Kenia
Bolivië	Duitsland	<b>H</b> Haïti	Korea
Bosnië-Herzegovina	<b>E</b> Ecuador	Honduras	Kroatië
Brazilië	Egypte	Hongarije	Kyrgizië

## RESULTATEN EN UITGAVEN 2006

Projectnaam	Resultaten	Financiële bron	Uitgaven
<b>REAN</b>			
Uitgaven 2006	Behandeling van 3.574 aanvragen voor vertrek; bemiddeling bij het verkrijgen van reisdocumenten bij tientallen consulaten; 2.915 personen vertrokken waaronder 2.849 naar het land van herkomst.	Ministerie van Justitie	€ 7.857.871,-
Personeel			€ 3.130.244,51
Materieel			€ 1.246.430,69
Overhead IOM Internationaal			€ 529.292,74
Vertrekkosten			€ 2.951.902,94
Totaal			€ 7.857.870,88
Return Migration and Health-II	Inventarisatie vertrek mogelijkheden van migranten die lijden aan HIV/AIDS.	Europees VluchtelingenFonds, Ministerie van Justitie, VGZ zorgverzekeraars	€ 177.232,-
Herintegratieregeling Project Terugkeer	897 personen vertrokken	Ministerie van Buitenlandse Zaken	€ 1.437.125,-
Herintegratieregeling VW2000	393 personen vertrokken	Ministerie van Buitenlandse Zaken	€ 606.875,-
Reintegration Fund of Returning Iraqis	39 vertrekkers onder dit project hebben een extra bijdrage van 500 euro gekregen.	Ministerie van Buitenlandse Zaken	€ 23.284,-
Return and Reintegration of Unaccompanied Minors to Angola	120 vertrekkers onder dit project hebben een extra bijdrage van 500 euro gekregen.	Ministerie van Buitenlandse Zaken	€ 49.190,-
Return of Unaccompanied Minors to DRC	Continuering van de opvangvoorziening voor AMV's.	Ministerie van Buitenlandse Zaken	€ 14.842,-
Return and Reintegration of Angolan Asylum Seekers from the Netherlands	39 vertrekkers onder dit project hebben een extra bijdrage van 500 euro gekregen.	Ministerie van Buitenlandse Zaken	€ 98.422,-



<b>L</b> Letland	Nicaragua	<b>S</b> Senegal	<b>V</b> Venezuela
Liberië	Nieuw Zeeland	Servië	Verenigd Koninkrijk
Libië	Niger	Sierra Leone	Verenigde Staten
Litouwen	Nigeria	Slovenië	<b>W</b> Wit-Rusland
Luxemburg	Noorwegen	Slowakije	<b>Z</b> Zambia
<b>M</b> Madagascar	<b>O</b> Oeganda	Soedan	Zimbabwe
Mali	Oekraïne	Spanje	Zuid-Afrika
Malta	Oostenrijk	Sri Lanka	Zweden
Marokko	<b>P</b> Pakistan	<b>T</b> Tadzjikistan	Zwitserland
Mauretanië	Panama	Tanzania	
Mauretanië	Paraguay	Thailand	
Mexico	Peru	Togo	
Moldavië	Polen	Tsjechië	
Montenegro	Portugal	Tunesië	
<b>N</b> Nederland	<b>R</b> Roemenië	Turkije	
Nepal	Rwanda	<b>U</b> Uruguay	



Projectnaam	Resultaten	Financiële bron	Uitgaven
Return and Reintegration of Afghan asylum seekers from the Netherlands	30 Afghanen zijn teruggekeerd onder dit project hebben een extra bijdrage van 500 euro gekregen.	Ministerie van Buitenlandse Zaken	€ 21.750,-
Coping with return	Handboek, gericht op het verbeteren van counseling aan kwetsbare migranten, is opgesteld en verspreid.	Europese Commissie, ministeries, NGO's en IOM-missies in deelnemende landen	€ 282.277,-
Programma Uitgenodigde Vluchtelingen	453 uitgenodigde vluchtelingen geassisteerd bij aankomst.	Ministerie van Justitie	€ 371.976,-
Programma Gezinshereniging	484 personen geassisteerd bij overkomst en aankomst in Nederland.	Betrokkene	€ 272.268,-
MIDA Ghana Health Project	17 tijdelijke uitzendingen naar Ghana en 3 trainingen in Nederland	Nederlandse ambassade in Ghana	€ 86.246,-
Temporary Return of Qualified Nationals	26 tijdelijke uitzendingen naar Afghanistan, Bosnië, Sierra Leone en Sudan.	Ministerie van Buitenlandse Zaken	€ 211.566,-
Onderzoeksproject Terugkeer naar Angola	Oplevering en presentatie van het definitieve onderzoeksrapport	Ministerie van Justitie	€ 13.700,-
Randstad Return Initiative II	1107 gesprekken met (potentiële) vertrekkers, 194 vertrekkers, 300 netwerkcontacten.	Europees VluchtelingenFonds, Ministerie van Justitie	€ 194.539,-
IOM transit-assistentie op Schiphol	4.850 personen begeleid	Afzonderlijke IOM-missies	€ 47.707,-

*IOM staat achter het principe dat humane en ordelijke migratie zowel migranten als de gehele samenleving ten goede komt. Als intergouvernementele organisatie werkt IOM met haar partners in de internationale gemeenschap aan de bevordering van respect voor de menselijke waardigheid en het welzijn van migranten; hulp bij de operationele uitdaging van migratie; begrip voor migratievraagstukken; en aspecten van sociale en economische ontwikkeling door migratie.*

**Uitgegeven door:**

IOM Nederland

Postbus 10796

2501 HT Den Haag

Telefoon: 070 31 81 500

Fax: 070 33 85 455

E-mail: [missionthe Hague@iom.int](mailto:missionthe Hague@iom.int)

Website: [www.iom-nederland.nl](http://www.iom-nederland.nl)

© 2007 Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Alle rechten zijn voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, bewaard in een retrieval systeem, of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*IOM staat achter het principe dat humane en ordelijke migratie zowel migranten als de gehele samenleving ten goede komt. Als intergouvernementele organisatie werkt IOM met haar partners in de internationale gemeenschap aan de bevordering van respect voor de menselijke waardigheid en het welzijn van migranten; hulp bij de operationele uitdaging van migratie; begrip voor migratievraagstukken; en aspecten van sociale en economische ontwikkeling door migratie.*

**Uitgegeven door:**

IOM Nederland

Postbus 10796

2501 HT Den Haag

Telefoon: 070 31 81 500

Fax: 070 33 85 455

E-mail: [missionthe Hague@iom.int](mailto:missionthe Hague@iom.int)

Website: [www.iom-nederland.nl](http://www.iom-nederland.nl)

© 2007 Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Alle rechten zijn voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, bewaard in een retrieval systeem, of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.