

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2675

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2020

In reactie op de motie van het lid Becker c.s.¹ verstrekken wij uw Kamer hierbij een overzicht van de inzet van het kabinet bij de totstandkoming van migratieovereenkomsten met derde landen, voor zowel het terugdringen van irreguliere migratie als het terugnemen van uitgeprocedeerde onderdanen.

In het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is vastgelegd dat, bij voorkeur in Europees verband, overeenkomsten met betrekking tot migratie kunnen worden gesloten met veilige derde landen, transitlanden en landen in de regio, over de opvang en terugname van asielzoekers, en dat zowel positieve als negatieve prikkels kunnen worden aangewend om deze landen tot samenwerking te bewegen.

De brede inzet van het kabinet voor een menswaardig en effectief migratiebeleid is uitgewerkt in de Integrale Migratieagenda² van maart 2018. Hierin worden zes doelstellingen c.q. pijlers onderscheiden: 1) het voorkomen van irreguliere migratie, 2) versterken van opvang en bescherming van vluchtelingen en ontheemden in de regio, 3) een solidair en solide asielstelsel in de EU en Nederland, 4) minder illegaliteit en meer terugkeer, 5) bevordering van legale migratieroutes en 6) het stimuleren van integratie en participatie. Nadrukkelijke inzet is om deze verschillende terreinen niet los van elkaar te behandelen, maar gecoördineerd in te zetten op actie op alle punten van de migratieroutes, waarbij op verschillende niveaus met alle relevante actoren wordt samengewerkt. Nederland tracht irreguliere migratie te voorkomen en terugkeersamenwerking te bevorderen zodat mensen zonder verblijfsrecht, zeker ook de categorie

¹ Kamerstuk, 35 300 VI, nr. 37

² Kamerstuk 19 637, nr. 2375

overlastgevers, ook daadwerkelijk vertrekken. Dat is belangrijk om het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te behouden.

Van belang is ook de BHOS-beleidsnota «Investeren in Perspectief»³, waarin mede wordt ingezet op versterkte inzet in regio's die ook vanuit het perspectief van de integrale migratieagenda van belang zijn, zoals de Sahel, de Hoorn van Afrika, Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

Een en ander heeft zich in deze kabinetsperiode vertaald in gerichte versterking van het Nederlandse diplomatieke postennet, de inzet van (OS) middelen en de strategische reisagenda van het kabinet. Zo zijn deze kabinetsperiode belangrijke herkomst- en transitlanden als Afghanistan, Algerije, Egypte, Ethiopië, Irak, Jordanië, Libanon, Libië, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Soedan, Turkije en Tunesië op politiek niveau bezocht, en wordt gestreefd naar de intensivering van (migratie) samenwerking met deze en andere landen.

In oktober 2019 is uw Kamer een voortgangsrapportage toegegaan over de tot nu toe behaalde resultaten op de zes pijlers (Kamerstuk 19 637, nr. 2535). Aan de externe kant ziet het kabinet goede en tastbare voortgang op bijvoorbeeld de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie, bestrijding van mensenhandel en -smokkel en opvang in de regio. Gedwongen terugkeer blijft daarentegen een weerbarstig dossier. Dat heeft deels binnenlandse oorzaken (uit beeld verdwijnen) en ligt voor een deel aan gebrek aan samenwerking door enkele landen van herkomst. Aan beiden wordt hard gewerkt. Op landen waar vanuit migratieoogpunt prioriteit ligt wordt een rijksbrede benadering gehanteerd, waarbij de verschillende aspecten van de relatie in samenhang worden gezien en gekeken wordt hoe die kunnen bijdragen aan betere migratiesamenwerking, inclusief terugkeer.

Instrumenten

Het regeerakkoord noemt in dit kader drie voorbeelden van specifieke instrumenten om migratiesamenwerking met derde landen te stimuleren: ontwikkelingssamenwerking, visa en landingsrechten.

Ontwikkelingssamenwerking is een essentieel instrument om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van grondoorzaken van irreguliere migratie, opvang in de regio en bestrijding van mensenhandel- en smokkel. Juist vanuit het oogpunt van migratiebeheersing zijn duurzame oplossingen belangrijk, met inzet op o.a. handel en ontwikkelingssamenwerking, gericht op het creëren van perspectief en stabiliteit. Zo komen bovendien intensievere, brede diplomatieke relaties tot stand, waarin ook lastige zaken als gedwongen terugkeer bespreekbaar kunnen worden. Ontwikkelingssamenwerking blijft zo bij uitstek een geschikt instrument aan de preventiekant. Het kabinet ziet ontwikkelingssamenwerking daarnaast als mogelijk drukmiddel als deel van een breder pakket, waarbij de inzet op overige (migratie) doelstellingen niet onevenredig wordt geraakt.

Het visuminstrument leent zich veel beter voor maatwerktoeepassingen om migratiesamenwerking te stimuleren en instroom te beheersen. Voor Schengenvisa voor kort verblijf – een EU-competentie – geschiedt dat in Europees verband. De net in werking getreden herziene Europese visumcode bevat mede dankzij inzet van Nederland een nieuw artikel dat het voortaan mogelijk maakt om gezamenlijke visummaatregelen te nemen tegen landen die onvoldoende meewerken met gedwongen terugkeer. Vanaf dit jaar zal de Europese Commissie jaarlijks voor de

³ Kamerstuk 34 952, nr. 1

voornaamste migratielanden de mate van terugkeersamenwerking in kaart brengen, waarna lidstaten kunnen bezien of ze hier gezamenlijke visummaatregelen tegenover willen zetten. Ook kan Nederland dan landen die niet meewerken aan terugkeer wijzen op het feit dat ze in het kader van de visumcode onder het vergrootglas liggen en zo bewegen om beter mee te werken. Nederland wenst vaart te maken met deze aanpak en draagt dit ook uit in Brussel, waarbij ook kenbaar wordt gemaakt op welke landen actie igewenst. Uw Kamer is toegezegd dat hierover desgewenst een vertrouwelijke technische briefing kan worden gegeven.

Voor een aantal landen heeft de Europese Commissie een onderhandelingsmandaat om te komen tot een visumfacilitatieovereenkomst en de daaraan gekoppelde terug & overnameovereenkomst. Voor landen waar dit mandaat ontbreekt en geen visumfacilitatieovereenkomst is aangegaan, kunnen lidstaten eigenstandig onderhandelen over vrijstelling van de visumplicht voor houders van diplomatieke paspoorten en eventuele dienstpaspoort houders. Nederland zet die mogelijkheid in voor landen waarmee terugkeerbelangen zijn gediend. Hierbij trekt Nederland samen op met de Benelux-partners. Zo is bij een aantal landen in Noord-Afrika de door hen gewenste visumvrijstelling voor hun diplomatieke paspoorthouders voorwaardelijk gemaakt aan de door ons gewenste terugkeersamenwerking.

Naast ontwikkelingssamenwerking en visa noemt het regeerakkoord ook landingsrechten. In de meeste gevallen is het intrekken van landingsrechten verbonden met verdragen waaraan Nederland is gehouden en die in reële termen niet eenvoudig kunnen worden aangepast. Luchtvaartverdragen – Europees of bilateraal – bevatten doorgaans geen rechtsgrond voor de gezochte koppeling aan migratiebeleid. Voor intrekking van landingsrechten is in dat kader uitsluitend ruimte wanneer rechtstreeks nationale voorschriften worden overtreden door luchtvaartmaatschappijen en daaromtrent afstemming heeft plaats gevonden met de desbetreffende verdragspartij. Waar mogelijk wordt wel rekening gehouden met migratiedoelstellingen. Zo is afgezien van gesprekken over landingsrechten met Afghanistan mede omwille van de Nederlandse migratiebelangen.

Het kabinet maakt zo steeds per land een afweging van het migratiebelang vis-a-vis overige belangen en bepaalt vervolgens wat de meest effectieve inzet is. Andere belangen – zoals handels- of landbouwbelangen, de mensenrechtensituatie, klimaatbelangen en/of duurzame ontwikkeling – hoeven betere migratiesamenwerking niet in de weg te staan. Wel zal het kabinet deze en andere relevante factoren steeds in acht nemen. Het heeft alleen zin instrumenten in te zetten als deze effectief zijn en uiteraard niet contraproductief. Dialoog met derde landen vraagt om structurele inzet en onderhoud, en in veel gevallen ook rust en vertrouwelijkheid. In alle gevallen is sprake van maatwerk en wordt Rijksbreed – en waar van toepassing: samen met andere EU-lidstaten – opgetrokken.

Europees spoor

Parallel aan de eigen inzet steunt Nederland de inzet van de Europese Unie om de migratiesamenwerking met landen buiten Europa gezamenlijk te versterken. Aanvullend aan een grensprocedure aan de buitengrenzen van de Unie, is samenwerking op het zogenoemde voorterrein van de grens wenselijk. Dit door afspraken te maken met landen die grenzen aan de EU, zoals de EU-Turkije Verklaring over de opvang van vluchtelingen. Het kabinet streeft naar dergelijke afspraken om het migratiebeleid van Nederland en de EU te versterken. Hoewel dit Europese spoor niet altijd direct tot zichtbare resultaten leidt, is het naar oordeel van het kabinet de meest effectieve weg voorwaarts als in EU-verband wordt opgetreden.

Een heldere gemeenschappelijke lijn van de EU versterkt bovendien de bilaterale inzet.

Het kabinet moedigt de Europese Commissie aan om brede partnerschappen met landen van herkomst en transit te realiseren. Het kabinet is zich ervan bewust dat effectieve samenwerking een integrale benadering vergt, met gecoördineerde inzet van middelen over de volle breedte van de buitenlandse betrekkingen en constateert dat de Commissie Von der Leyen hier ook op inzet. De komende EU-Afrika top is hier een belangrijk gezamenlijk ijkpunt. Nederland neemt actief deel aan de EU-migratiedialogen met relevante regio's, o.a. door het bekleden van het voorzitterschap van de dialoog met de landen van de Hoorn van Afrika (Khartoemproces). Naar verwachting zullen de komende voorstellen van de Europese Commissie voor een nieuw Pact voor Asiel en Migratie ook aanvullende initiatieven voor geïntensiverde externe samenwerking bevatten. Daarmee moeten brede samenwerkingsverbanden en partnerschappen ontstaan waarbij ook migratiesamenwerking – inclusief terugkeer – daadwerkelijk vorm krijgt. Deze inzet van de Europese Unie moet volgens het kabinet worden uitgewerkt in concrete acties richting verschillende Afrikaanse en Aziatische landen. Het kabinet brengt dat actief op in gesprekken richting andere Europese lidstaten en in de Brusselse besluitvorming.

Nadrukkelijk is een integrale en Europese benadering wat betreft het maken van terugkeerafspraken met landen van herkomst de sleutel tot de oplossing. Als de samenwerking tussen lidstaten niet is geoptimaliseerd, kunnen derde landen verschillen tussen de lidstaten gebruiken om een voor hen gunstige uitkomst te realiseren. Het is daarbij zaak voor sommige lidstaten om hun belangen in evenwicht te brengen met hetgeen voor de Unie als geheel aanvaardbaar en haalbaar is.

Het kabinet streeft er naar om de bestaande internationale verplichtingen tot terug- en overname waar mogelijk in nieuwe internationale (EU) overeenkomsten te bevestigen. Zo is mede op aandringen van Nederland in het EU-onderhandelingsmandaat voor het Post-Cotonou verdrag tussen de EU en de landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) opgenomen dat de toekomstige overeenkomst een herbevestiging moet bevatten van de plicht van partijen om hun eigen onderdanen, die zich irregulier bevinden op het grondgebied van een andere partij, terug te nemen zonder voorwaarden. In lijn met de Europese Raadsconclusies over migratie geeft het EU-onderhandelingsmandaat aan dat alle relevante beleidsterreinen en instrumenten ingezet kunnen worden om migratiesamenwerking te bevorderen. Toepassing hiervan zal maatwerk zijn. Indien landen afspraken consequent niet nakomen kan de EU hier consequenties aan verbinden.

Deze casus is illustratief voor het feit dat de EU via bijvoorbeeld het EU-handelsbeleid, het Schengenvisumbeleid en als grote donor bij uitstek beschikt over drukmiddelen om tot resultaten te kunnen komen. In aanvulling op de reeds genoemde visumcode is eind juni in Brussel een nieuw EU coördinatiemechanisme overeengekomen waarmee over de volle breedte van de EU-betrekkingen middelen kunnen worden ingezet om de terugkeersamenwerking met derde landen te verbeteren⁴.

Bij dergelijke partnerschappen – zowel Nederlands als Europees – wordt overigens niet noodzakelijkerwijs gestreefd naar een specifieke migratie-overeenkomst (bijvoorbeeld langs de lijn van de EU-Turkije Verklaring)

⁴ https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-7256-2020-INIT

maar kan de samenwerking ook andere vormen aannemen. Focus ligt op constructieve inzet op versterkte dialoog – zowel politiek als operationeel – en intensivering van betrekkingen. Versterkte migratiesamenwerking en intensivering zijn vooral mogelijk op gebieden waar gemeenschappelijke belangen worden geïdentificeerd of complementaire belangen kunnen worden uitgeruild. Voorwaarden kunnen daarbij worden ingebouwd als potentieel drukmiddel, maar primair in combinatie met dialoog en contact; negatieve prikkels behoren weliswaar ook tot de drukmiddelen, maar leiden doorgaans niet tot betere samenwerking.

De Oostelijke route

Een belangrijk voorbeeld betreft de Oostelijke Mediterrane Route – via Turkije en Griekenland – waar Nederland en de EU de samenwerking met landen van herkomst en transit hebben geïntensiveerd. Dat geldt voor landen op de Zijderoute, zoals Afghanistan, maar ook voor de landen waar veel Syrische vluchtelingen in de regio worden opgevangen. Vanuit ontwikkelingssamenwerking zijn tientallen miljoenen beschikbaar gesteld om deze landen te helpen bij de grootschalige opvang van vluchtelingen en ontheemden, en ondersteuning van hun gastgemeenschappen.

Veruit het grootste deel van de vluchtelingen zoekt bescherming in de regio waar ze vandaan komen. Nederland zet zich, in lijn met het Global Compact on Refugees, in om landen die grote groepen vluchtelingen opvangen, zoals Irak, Jordanië en Libanon, te ondersteunen en deze vluchtelingen en hun gastgemeenschappen perspectief te bieden. Dit gebeurt in overleg met nationale overheden en in partnerschap met UNHCR, ILO, UNICEF, IFC en de Wereldbank. Deze programma's richten zich op bescherming en toegang tot medische zorg, onderwijs en werk.

Essentiële focus ligt op Turkije als het belangrijkste transitland naar Europa voor veel van de asielzoekers in Nederland en daarnaast opvangland voor ruim 3,5 mln. Syriërs. Nederland stond aan de basis van de EU-Turkije Verklaring en blijft zich actief inzetten voor verbetering van de relatie met Turkije. Momenteel zijn de gesprekken tussen de Europese Commissie en de Turkse overheid nog gaande. Via de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije (FRIT) helpt de EU Turkije bij de opvang van vluchtelingen, als onderdeel van de EU-Turkije Verklaring. De financiering via de FRIT van in totaal EUR 6 miljard komt ten goede aan vluchtelingen in Turkije en de gastgemeenschappen. Via de FRIT is onder andere financiële ondersteuning geboden aan 1.7 miljoen vluchtelingen om in de dagelijkse basisbehoeftes te kunnen voorzien middels het Emergency Social Safety Net (ESSN). Tevens is toegang voor ruim 685.000 kinderen tot onderwijs gerealiseerd middels de Conditional Cash Transfer for Education (CCTE). Uit cijfers van de Commissie blijkt dat via de FRIT ruim 9 mln. gezondheidsconsultaties hebben plaatsgevonden en circa 650.000 vaccinaties aan kinderen zijn gegeven⁵. De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan om additioneel EUR 485 mln. vrij te maken voor de humanitaire steun aan vluchtelingen in Turkije, mede vanwege de verslechterde omstandigheden als gevolg van covid-19. Hier is uw Kamer recentelijk over geïnformeerd⁶. Een ander onderdeel van de EU-Turkije Verklaring betreft het 1:1 mechanisme, waarbij alle irreguliere migranten die vanuit Turkije naar Griekenland oversteken worden teruggestuurd naar Turkije en voor iedere Syriër die wordt teruggestuurd een andere Syriër vanuit Turkije in de EU wordt hervestigd. Zo zijn tot nu toe sinds 4 maart 2016 tot 1 april 2020 circa 26.840 vluchtelingen hervestigd vanuit Turkije

⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf

⁶ Kamerstuk 21 501-03, nr. 142

naar de EU⁷, waarvan ongeveer 4.660 Syriërs naar Nederland⁸. Daarnaast zijn sinds 21 maart 2016 in totaal 2.134 migranten teruggekeerd vanuit Griekenland naar Turkije onder de EU-Turkije Verklaring. Ook bilateraal is Nederland een constructieve partner die bereid blijft bij te dragen aan het bestendigen van de migratiesamenwerking met Turkije⁹.

De Centrale route

Ook op de Centraal Mediterrane Route – vanuit zowel West-Afrika als de Hoorn via Libië en Tunesië naar Italië – zijn Nederland en de EU actief om migranten voor te lichten over de gevaren van de gevaarlijke tocht naar Europa, terugkeer te bevorderen en opvang in de regio te faciliteren in landen als Ethiopië en Egypte. Ten opzichte van het piekjaar 2015 is de instroom naar Europa met 90% tot minder dan twintigduizend per jaar gedaald.

Ethiopië en Egypte zijn belangrijke partners in het voorkomen van irreguliere migratie en opvang van vluchtelingen en migranten in de regio. Zo worden in Ethiopië en Egypte onder meer met Nederlandse steun honderdduizenden vluchtelingen en migranten opgevangen. Aldus worden kwetsbare groepen beschermd en wordt de instroom naar Europa beperkt. Tegelijkertijd werkt het kabinet via de Europese band aan het verbeteren van de terugkeersamenwerking. Sinds 2018 heeft de EU met Ethiopië werkafspraken, zogeheten standard operating procedures, vastgelegd over hoe de terugkeersamenwerking moet worden verbeterd en daarbij ook EUR 20 mln. ter beschikking gesteld voor re-integratie en capaciteitsopbouw in Ethiopië zelf. Momenteel lopen er gesprekken met Ethiopië om deze afspraken met Nederland goed te implementeren. Ook heeft het kabinet werkafspraken gemaakt met Somalië over betere terugkeersamenwerking met daaraan gekoppeld de erkenning in Benelux-verband van Somalische diplomatieke paspoorten. Tegen de achtergrond van de veranderingen in Soedan worden ook daar contacten waar mogelijk geïntensiveerd.

De situatie in Libië vraagt als bekend specifieke aandacht. Hier wordt vooral gekeken naar hoe het land en de vastzittende migranten en vluchtelingen zo goed mogelijk kunnen worden ondersteund via IOM en UNCHR. Dankzij Nederlandse en Europese steun zijn tienduizenden migranten uit onveilige situaties in Libië teruggekeerd naar herkomstlanden. Daarnaast ondersteunt Nederland UNHCR in zijn werk de meest kwetsbare vluchtelingen uit Libië te evacueren, via de Emergency Transit Mechanisms in Rwanda en Niger. Nederland is met een nieuw ambassadekantoor actief in Niger. Hier steunt Nederland de overheid in het opvangen en vrijwillig laten terugkeren van migranten die van of naar Libië of Algerije zijn gereisd. De assistentie strekt zich uit van het redden van gestrande migranten in de woestijn, opvang, medische en psychosociale hulp tot terugkeer en re-integratie. Ook zet Nederland hier in op het aanpakken van regionale mensensmokkel netwerken.

De Westelijke route

Ten slotte heeft Nederland ook ingezet op de Westelijk Mediterrane Route, die vanuit West-Afrika en de Sahel via Marokko naar Spanje loopt. In de periode 2016–2018 nam de instroom van irreguliere migranten via deze

⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf

⁸ <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asieltrends.aspx>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/27/staatssecretaris-bezoekt-migratiepartner-turkije>

route fors toe van circa 14.000 tot bijna 65.000 personen, waarmee het de meest voorkomende route naar Europa werd. Om dit tegen te gaan heeft de EU fors geïnvesteerd in het verbeteren van de relatie met Marokko. Zo zegden de EU-Lidstaten in oktober 2.018 EUR 140 mln. toe via het *EU Trustfund for Africa*, voor grensbewaking en migratiebeheer. Naast de inzet van de EU financiert Nederland vanuit de gedachte van lastenverdeling onder meer een regionaal programma van IOM in landen in Noord-Afrika, gericht op het identificeren van kwetsbare migranten en het aanbieden van bescherming en vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. In Marokko, waar dit programma sinds medio september 2019 actief is, hadden zich, ten tijde van de start van het programma, ongeveer 2.500 migranten gemeld voor vrijwillige terugkeer naar hun land. Als gevolg van Covid-19 loopt dit vertraging op. IOM staat in Marokko migranten nu bij met bescherming, voedsel en *non-food items*. Ook met Sahellanden als Mali en Niger, en ook Nigeria wordt intensiever samengewerkt, bijvoorbeeld bij de bestrijding van mensenhandel en -smokkel. Met Algerije is een bilaterale dialoog opgestart. De gezamenlijke brede intensivering in EU-verband heeft bijgedragen aan lagere instroom: in 2019 lag het aantal aankomsten in Spanje op circa 32.500, een afname van bijna 50% ten opzichte van het jaar daarvoor.

Waar op het tegengaan van irreguliere migratie dus voortgang is geboekt, is het uw Kamer bekend dat de samenwerking met o.a. Marokko op het gebied van gedwongen vertrek kan worden verbeterd. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Buitenlandse Zaken trekken hierbij samen op met andere ministeries, waarbij moet worden aangekend dat gesprekken momenteel worden gedomineerd door de COVID-19 crisis.

Tot slot

Nederland werkt ook in mondiaal verband samen om migratie te controleren. Nederland benut de uitgangspunten van het *Global Compact on Migration* (GCM) om bijvoorbeeld vrijwillige terugkeer naar herkomstlanden vanuit transitlanden te stimuleren. Ook op andere vlakken vormt het GCM een nuttig diplomatiek instrument om landen aan te spreken om mee te werken aan verbeteringen van hun migratiemanagement conform de integrale migratieagenda.

Ook in bredere zin geldt dat als gevolg van de huidige COVID-19 crisis niet alleen internationale mobiliteit voor een belangrijk deel is vertraagd of tot stilstand gekomen, maar dat ook instrumenten voor internationale samenwerking in hun werking worden belemmerd, terwijl juist vluchtelingen- en migrantengemeenschappen in de pandemie tot de meest kwetsbare groepen behoren. Dit vereist enerzijds extra inzet om onze doelen ook in deze situatie dichterbij te brengen, maar ook realisme over de haalbaarheid van initiatieven op korte termijn.

In alle gevallen geldt dat alleen een integrale en structurele aanpak blijvend verschil kan maken.

De Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag