

Voortgangsrapportage migratie en ontwikkeling 2011

Inleiding

Deze voortgangsrapportage geeft een overzicht van activiteiten over het jaar 2011 met betrekking tot de zes beleidsprioriteiten uit de beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008¹. Met de brief d.d. 11 juli 2011² van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Immigratie en Asiel, over het beleidsterrein internationale migratie en ontwikkeling is de samenhang met het bredere migratiebeleid versterkt en is het migratie- en ontwikkelingsbeleid beter ingebed in het buitenlands beleid. Bij de keuze van activiteiten is uitgegaan van de zes beleidsprioriteiten³ genoemd in bovengenoemde beleidsnotitie van 2008. Er werd echter extra ingezet op de thema's duurzame terugkeer en herintegratie, inclusief opvang van teruggekeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen, en op het bieden van bescherming van vluchtelingen in de regio van herkomst. Tevens is de koppeling losgelaten met de partnerlandenlijst voor de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. In plaats daarvan is een lijst landen opgenomen die van belang zijn voor het coherentie-thema migratie en ontwikkeling. Deze lijst is toegepast bij de beoordeling van nieuwe projectvoorstellen sedert juli 2011.

Als onderdeel van de extra inzet op terugkeer werd in 2011 het beleid voor het ondersteunen van de vrijwillige terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers herzien. De evaluatie van de Stichting Duurzame Terugkeer bevatte de aanbeveling dat de kansen op daadwerkelijke herintegratie in het herkomstland zouden kunnen toenemen bij een combinatie van financiële ondersteuning (Herintegratieregeling Terugkeer, HRT) met ondersteuning in natura. Tot dusverre moest de doelgroep kiezen tussen beide vormen van ondersteuning. Een grote meerderheid verkoos de financiële ondersteuning. Hierdoor was niet zichtbaar in hoeverre sprake was van daadwerkelijke herintegratie. De middelen voor herintegratieondersteuning werden niet uitgeput. In december 2011 werd een aangepast subsidiebesluit Migratie en Ontwikkeling 2012 gepubliceerd⁴, waarin deze combinatie mogelijk wordt gemaakt. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft in december 2011 een mandaat⁵ verleend aan de Dienst Terugkeer en Vertrek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het uitvoeren van de subsidietaken voor de vrijwillige terugkeer. Een ambtelijke stuurgroep van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseert de Dienst Terugkeer en Vertrek over projectvoorstellen, beschikkingen en rapportages.

Naast bovengenoemde beleidsbrief stuurde de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken per brief d.d. 4 november 2011 een beleidsnotitie aan de Kamer, getiteld "De ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen"⁶ (IPG). Migratie is één van de vijf daarin behandelde thema's. Migratie en ontwikkeling is een thema met IPG-kenmerken maar geen IPG als zodanig. Regulering

¹Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 573, nr. 11.

²Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 30 573, nr. 74

³De zes beleidsprioriteiten zijn:

- Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog;
- Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement;
- Stimuleren van circulaire migratie/braingain;
- Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties;
- Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling;
- Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie.
-

⁴Staatscourant 2011 nr. 22649

⁵Staatscourant 2011 nr. 2178

⁶Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012; Kamerstuk 32 605, nr.57

door interstatelijke afspraken draagt er toe bij dat de positieve bijdrage van migratie aan de ontwikkeling van herkomstlanden wordt vergroot. Het migratiebeleid is een complex werkterrein waarbij niet alleen gekeken wordt naar coherentie voor ontwikkeling maar ook naar de samenhang met andere beleidsterreinen die van belang zijn voor Nederland.

Budget

In 2011 is het budget voor migratie en ontwikkeling vrijwel uitgeput. Het jaarbudget bedraagt Euro 9 miljoen, waarvan Euro 4 miljoen – op basis van de motie van Kamerlid Ferrier – voor duurzame terugkeer en herintegratie. Onder de beleidsprioriteit migratiemanagement vallen de in 2011 gestarte projecten in Kenia voor de versterking van de bescherming van Somalische vluchtelingen. De hogere uitgaven voor duurzame terugkeer en herintegratie hangen samen met het project Assisted Voluntary Return of Families with Children (AVR-FC), dat in augustus 2011 van start ging. Dit project was niet voorzien. Het werd door IOM ontwikkeld op verzoek van de Dienst terugkeer en Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties omdat in het Regeer- en Gedoogakkoord gezinnen met minderjarige kinderen als prioriteit werden aangemerkt.

Uitgaven 2011 per beleidsprioriteit:

Migratie in OS, OS in Migratie	€ 50.000,-
Migratiemanagement	€ 2.089.331,-
Circulaire migratie /brain gain	€ 1.430.857,-
Diaspora	€ 303.262,-
Geldovermakingen	€ 356.647,-
Duurzame Terugkeer en Herintegratie	€ <u>4.477.402,-</u>
	€ <u>8.707.499,-</u>

Beleidsprioriteit 1: Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog

Internationaal

In diverse internationale fora en organisaties is in 2011 aandacht besteed aan de positieve bijdrage van migratie en migranten aan de ontwikkeling van zowel herkomst- als bestemmingslanden. Zo is tijdens het VN Informeel Thematisch Debat over Internationale Migratie en Ontwikkeling in mei 2011 gesproken over het integreren van migratie in het ontwikkelingsbeleid en effectieve vormen van diasporabeleid. Nederland heeft een toelichting gegeven op de wijze waarop het migranten ondersteunt bij hun ontwikkelingsactiviteiten.

Ook binnen de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), die in 2011 zijn 60-jarig bestaan vierde, stond in 2011 de positieve bijdrage van migranten aan ontwikkeling op de agenda. Zo was er tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de IOM Raad in december 2011 veel aandacht voor succesvolle migranten in verschillende sectoren van de maatschappij.

Onder het voorzitterschap van Zwitserland vond in november/december 2011 de vijfde bijeenkomst van het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) plaats in Genève. De bijeenkomst was opgesplitst in twee separate, maar onderling verbonden, gedeeltes voor vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en overheidsdelegaties. Ter voorbereiding van deze GFMD bijeenkomst heeft de Nederlandse overheid zowel in de aanloop naar, als tijdens de bijeenkomst, het Nederlandse maatschappelijk middenveld geconsulteerd. Nederland heeft het Forum ook in 2011 actief ondersteund, zowel met inhoudelijke bijdragen als met financiële middelen.

Tijdens het vijfde GFMD werd door 165 deelnemende landen en ruim 30 waarnemers vooral gesproken over arbeidsmigratie, irreguliere migratie en instrumenten voor een versterkt migratie- en ontwikkelingsbeleid. Aan de orde kwam o.a. de vraag hoe de private sector meer kan worden betrokken bij het arbeidsmigratievraagstuk. Ook werd gesproken over het belang van goed migratiemanagement voor het verminderen van irreguliere migratie. In dat kader werd tevens de verantwoordelijkheid van herkomstlanden om mee te werken aan de terugkeer en opvang van irreguliere migranten benadrukt. Tot slot werd het belang van het meten van de effecten van migratie- en ontwikkelingsbeleid onderstreept. De evaluatie van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid werd hiervan als een goed voorbeeld beschouwd.

Nederland zat samen met Mexico een speciale sessie voor over de relatie tussen het GFMD en niet-statelijke actoren (internationale organisaties, de private sector en de *civil society*). Hoewel het GFMD in de eerste plaats als een door staten geleid forum wordt beschouwd, waren de meeste deelnemers van mening dat de participatie van niet-statelijke actoren van toegevoegde waarde is. Zonder afbreuk te doen aan het GFMD als forum voor discussie tussen overheden onderling, zal worden gezocht naar mogelijkheden om aan het debat tussen staten en niet-statelijke actoren (tijdens de zgn. 'Common Space') meer vorm en inhoud te geven. Nederland gaf aan Mauritius als GFMD voorzitter in 2012 hierbij te willen ondersteunen.

Er vond tevens een speciale sessie plaats over de evaluatie van het GFMD die in 2011-2012 wordt uitgevoerd. De deelnemende landen bespraken de uitkomsten van een vragenlijst over de resultaten en de opzet van het GFMD die door 66 landen en 10 internationale organisaties was beantwoord. Daaruit kwam algemene tevredenheid met het functioneren van het Forum naar voren, maar bleek tegelijkertijd dat er met name op organisatorisch vlak nog verbeteringen mogelijk zijn. Nederland

maakt deel uit van het zogenoemde Assessment Team dat de evaluatie coördineert. De uiteindelijke resultaten van de evaluatie zullen worden gepresenteerd tijdens de VN *High Level Dialogue* in 2013.

Meer informatie over en verslagen van de hierboven genoemde bijeenkomsten zijn te vinden op de websites van de genoemde organisaties/fora: www.un.org, www.iom.int en www.gfmd.org.

EU

Op 18 november 2011 publiceerde de Commissie de “Mededeling totaalaanpak van migratie en mobiliteit”⁷. Deze Mededeling werd behandeld in de High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) en is eveneens besproken in de JBZ-Raad van 13 december 2011. De Raadsconclusies zijn aangenomen in de Raad Buitenlandse Zaken van 29 mei 2012.

De Commissie reageert met deze Mededeling op de resultaten van een eerdere evaluatie, waaruit bleek dat de zogeheten ‘totaalaanpak van migratie’ (“Global Approach to Migration”) uit 2005 ten aanzien van de beleidscoherentie en de thematische en geografische balans versterking behoeft. De bouwstenen voor de evaluatie zijn gebaseerd op de uitkomsten van consultaties van de belangrijkste partners en belanghebbenden, zoals Lidstaten, niet gouvernementele organisaties, maatschappelijk middenveld en overheden van derde landen.

In de Mededeling stelt de Commissie voor de totaalaanpak van migratie uit te breiden tot een totaalaanpak van migratie en mobiliteit (GAMM). Mobiliteit van onderdanen van derde landen, kortdurend bezoek dat niet gericht is op vestiging, zoals van toeristen, onderzoekers en studenten, mensen uit het bedrijfsleven of voor het bezoeken van familieleden, vormt immers een belangrijk thema in de dialoog met derde landen. De Commissie stelt derhalve voor om het gemeenschappelijke EU-visumbeleid kort verblijf en de totaalaanpak van migratie nauwer met elkaar te verbinden.

Verder stelt de Commissie voor om die totaalaanpak strategischer en efficiënter in te zetten en deze meer te verbinden met andere beleidsvelden waarop de EU en het derde land samenwerking zoeken of hebben, zoals het buitenlandsbeleid (inclusief ontwikkelingssamenwerking) en het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. Daarmee is er ook directe samenhang met het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid. Bij het vinden van mogelijke koppelingen kan EDEO de Commissie en de Lidstaten helpen. De uitvoering van de totaalaanpak is een gedeelde verantwoordelijkheid van EU, Lidstaten en Commissie.

Deze verbinding met het buitenlands beleid (inclusief ontwikkelingssamenwerking) kan worden gezien als resultaat van de Nederlandse inzet voor een meer geïntegreerde benadering: een strategischer migratiebeleid, waarbij waar nodig en mogelijk een koppeling wordt gelegd tussen migratieafspraken en andere beleidsterreinen waarop de EU en het derde land samenwerking zoeken of hebben. De doelstelling van deze bredere samenwerking met derde landen is meer draagvlak te creëren voor de positieve koppeling tussen migratie en ontwikkeling. Een strategischer migratiebeleid dwingt de EU, Lidstaten en Commissie keuzes te maken, zodat de middelen zo efficiënt en gericht mogelijk kunnen worden ingezet. Die keuzes gelden zowel geografie als inhoud. De beoogde bredere samenwerking met derde landen wordt afhankelijk gesteld van goede samenwerking op thema's als grensbeheer, terugdringen van irreguliere migratie en een effectief terugkeerbeleid.

Het thema asiel en internationale bescherming wordt in de GAMM ondergebracht in een eigen vierde pijler, naast de bestaande pijlers te weten 1) faciliteren van legale migratie; 2) bestrijding van illegale migratie; en 3) migratie en ontwikkeling). Nederland heeft zich in de HLWG steeds ingezet voor

⁷COM (2011) 743

toevoeging van een volwaardige pijler voor de externe dimensie van asiel. Deze nieuwe pijler zal zich niet alleen richten op het versterken van de hervestigingscomponent, maar ook op het vergroten van de beschermingscapaciteit via de EU Regionale Beschermingsprogramma's (versterking van lokale asielstelsels) en het vinden van andere duurzame oplossingen voor vluchtelingen, zoals lokale integratie of terugkeer. Nederland is er voorstander van dat de 'European Asylum Support Office' (EASO) op termijn gaat meehelpen aan het opbouwen van asielcapaciteit in derde landen, op voorwaarde dat er voldoende middelen beschikbaar komen.

Bescherming van de mensenrechten van migranten blijft in de GAMM een dwarsdoorsnijdend thema.

Uitvoering

Nederland ziet de mobilitieitspartnerschappen (MP's) als het belangrijkste instrument van de GAMM. Het idee achter het instrument heeft zich - gezien de interesse bij derde landen - bewezen, maar uiteindelijk is het de uitvoering die telt. Van de drie lopende MP's, bedoeld als proefprojecten, is alleen die met Moldavië inmiddels verregaand uitgevoerd. De evaluatie van dit partnerschap moet nog plaatsvinden. Nederland is van mening dat meer aandacht moet worden besteed aan het trekken van lessen uit de opzet en uitvoering van de lopende partnerschappen. Dat kan helpen om de samenwerking tussen EU-lidstaten onderling en met derde landen in het kader van mobilitieitspartnerschappen te optimaliseren en waar mogelijk te standaardiseren. Nederland heeft in 2011 het initiatief genomen in samenwerking met de universiteit van Maastricht voor een debat tussen beleidsmakers uit EU-lidstaten, de Europese Commissie, partnerlanden, internationale organisaties en academici over de lopende mobilitieitspartnerschappen. Het debat vond op 18 januari jl. plaats. De deelnemers waren over het geheel genomen positief over de ervaringen met de huidige partnerschappen⁸.

Nederland is partij bij de mobilitieitspartnerschappen met Kaapverdië, Georgië en Armenië. Onder elk mobilitieitspartnerschap is een lijst met gezamenlijk overeengekomen activiteiten, gefinancierd uit het EU-thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het vlak van asiel en migratie. Namens Nederland wordt als uitvoerende partners aan onderdelen van de overeengekomen activiteiten deelgenomen door de Immigratie en Naturalisatiedienst en/of de Dienst Terugkeer en Vertrek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De activiteiten bestrijken de drie (en straks vier) pijlers van de GAMM. Nederland heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in deelname aan een mogelijk mobilitieitspartnerschap van de EU met Marokko. Ook heeft Nederland belangstelling voor EU-samenwerking met Ghana, mits deze samenwerking gepaard gaat met afspraken over terugkeer. De Commissie en Voorzitterschap hebben de overheden van betrokken landen benaderd. In het geval van Ghana heeft dit geleid tot een door de Commissie geïnitieerd seminar in Accra dat op 23 en 24 januari jl. plaats had om de autoriteiten aldaar te informeren over de mogelijkheden en voorwaarden voor migratiesamenwerking met de EU. De besluitvorming door genoemde landen is nog niet afgerond.

In 2011 hebben met diverse regio's bijeenkomsten plaatsgevonden in het kader van de EU-migratiedialogen. Zo werd bij het Praag Proces op de ministeriele conferentie in Poznan het Actieplan 2012 – 2016 aangenomen. In het kader van het Rabat Proces werd de zogeheten 'Dakar Strategie' aangenomen, het werkplan voor de periode 2012 – 2014. Verder heeft Nederland deelgenomen aan expertbijeenkomsten onder de verschillende dialogen. Tenslotte heeft Nederland een financiële bijdrage toegekend aan het onder het Boedapest Proces geïnitieerde Zijderouteproject (zie prioriteit 2).

⁸Voor een verslag. Zie <http://mgsog.merit.unu.edu/ISacademie/index.php>

Op 14 en 15 juni 2012 vond te Vanuatu de gezamenlijke EU-ACS ministeriële raad plaats, waarbij ook de voortgang van de in juni 2010 afgesproken migratiedialoog (artikel 13) aan de orde kwam. Tussen november 2011 en mei 2012 vonden expertbijeenkomsten plaats over visa, geldovermakingen en terug- en overname. Deze bijeenkomsten hebben geleid tot aanbevelingen die beoordeeld zijn door de gezamenlijke ambassadeurs. In de ministeriële bijeenkomst zijn de aanbevelingen op de drie genoemde onderwerpen goedgekeurd. Tevens is afgesproken om een begin te maken met het uitvoeren van de aanbevelingen op korte termijn maar in ieder geval binnen de komende 12 maanden en om gezamenlijk de voortgang te monitoren. De EU en ACS-landen erkennen nu expliciet het belang van deadlines voor re-admissieverzoeken en de noodzaak tot overeenstemming te komen over een lijst met mogelijke bewijsstukken op basis waarvan de nationaliteit van een persoon kan worden vastgesteld. Nederland is tevreden dat de EU en ACS-landen op ministerieel niveau hebben afgesproken deze deadlines en een gezamenlijke lijst van bewijsstukken te zullen vaststellen voor de volgende ministeriële raad in 2013. Dit is een belangrijke stap in het operationaliseren van artikel 13, waar het Kabinet lang op heeft aangedrongen ook in het kader van de Tweede Herziening van het Verdrag van Cotonou⁹

Met enkele landen onderhoudt de EU een bilaterale migratiedialoog. Nederland nam in 2011 deel aan de thematische bijeenkomst over internationale bescherming in het kader van de in 2011 gestarte migratiedialoog met Rusland. Nederland nam tevens deel aan thematische bijeenkomsten met de Verenigde Staten, waarin kennis en ervaringen werden gedeeld over thema's als alleenstaande minderjarige vreemdelingen, hervestiging en biometrie.

Tot slot zijn er regionale beschermingsprogramma's voor Oost-Afrika en de Hoorn van Afrika, een voor Oost Europa en een voor Noord-Afrika. Deze programma's zijn bedoeld om de protectiecapaciteit van landen in de regio van herkomst van vluchtelingen alsook in transitlanden te versterken. De uitvoering ligt bij UNHCR. Het recent opgestarte programma voor Egypte, Tunesië en Libië heeft een looptijd van 2 jaar voor een bedrag van Euro 3,6 miljoen.

Beleidsprioriteit 2: Institutionele ontwikkeling.

Deze beleidsprioriteit beoogt de capaciteit van ontwikkelingslanden te ondersteunen om een eigen migratiebeleid te voeren. Het betreft veelal meerjarenprojecten op het vlak van datacollectie en het versterken van beleid en regelgeving, grensbeheer en versterking van opvang en bescherming van vluchtelingen. Naast lopende en/of in 2011 beëindigde projecten op bovengenoemde onderwerpen, is er gedurende het afgelopen jaar extra ingezet, conform het Regeer- en Gedoogakkoord op bescherming van vluchtelingen in de regio van herkomst.

De projecten die in 2011 zijn afgerond, vormen onderdeel van de evaluatie waarover in de bijgevoegde brief is gerapporteerd.¹⁰ In 2011 is voorts een financiële bijdrage van Euro 100.000 toegekend aan het zogenaamde Zijderoute-project dat wordt uitgevoerd door de International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Andere donoren zijn Zwitserland, Noorwegen, Turkije en Zweden. Het project beoogt de samenwerking tussen geïnteresseerde Europese en EU-lidstaten en enkele derde landen (Pakistan, Bangladesh, Afghanistan, Iran en Irak) langs de zogenaamde Zijderoute

⁹ Kamerstuk 32799-4, 2011

¹⁰Het betreft de volgende projecten: migratiemanagement in Kaapverdië; terugkeer naar en herintegratie in Georgië; een elektronische database ter ondersteuning van de Mediterrane Transit Migratiedialoog; bestrijding van documentfraude in Ghana; een regionaal trainingsinstituut voor grenspersoneel in Tanzania; lokale integratie van vluchtelingen in Tanzania en Jemen en het opzetten van een asielsysteem in Mauritanië.

te versterken door een analyse van de migratieproblematiek van deze landen, de uitwisseling van informatie over het migratievraagstuk en het onderzoeken van eventuele mogelijkheden voor samenwerking. In 2011 zijn tevens twee projecten gefinancierd om de bescherming van Somalische vluchtelingen in Kenia te versterken. Het ene project richt zich op stedelijke vluchtelingen en wordt uitgevoerd door de International Rescue Committee en de Refugee Consortium of Kenya (Euro 200.000). Het andere door UNHCR gecoördineerde project (Euro 3,4 miljoen) richt zich vooral op de bescherming van vluchtelingen in Kenia meer in het bijzonder in het vluchtelingenkamp Dadaab. In beide projecten wordt samengewerkt met en ondersteuning gegeven aan lokale niet-gouvernementele organisaties alsook aan lokale autoriteiten met het doel de beschermingscapaciteit te vergroten.

Beleidsprioriteit 3. Stimuleren van circulaire migratie/braingain

In het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid hanteert Nederland twee vormen van circulaire migratie: onder de noemer ‘circulaire migratie’ valt zowel tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland, als tijdelijke uitzending vanuit Nederland naar het land van herkomst.

a. Tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland/circulaire migratie:

Nederland volgt de internationale dialoog die onder andere in het kader van de HLWG en de GFMD wordt gevoerd over ‘circulaire migratie’ en heeft aandacht voor pilots die door andere EU-lidstaten worden uitgevoerd (Duitsland, Mauritius, Canada, Spanje). Het kabinet heeft er echter voor gekozen vooralsnog geen nieuwe Nederlandse initiatieven op dit terrein te ontplooiën. Zoals bekend is de Nederlandse pilot circulaire migratie stopgezet¹¹. In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is door de Maastricht Graduate School of Governance een evaluatie uitgevoerd, waarbij antwoord dient te worden gegeven op de vraag waarom de uitvoerder de inspanningsverplichting 160 migranten uit Zuid Afrika en Indonesië aan het werk te hebben in Nederland in reguliere vacatures in tekortsectoren na een jaar niet heeft gehaald. Daarnaast dient het onderzoek aan te geven onder welke omstandigheden een toekomstig project circulaire migratie wel succesvol zou kunnen verlopen. Een samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers is de Kamer toegezonden als onderdeel van de brede evaluatie van het migratie- en ontwikkelingsbeleid.

b. Tijdelijke uitzending van migranten naar hun land van herkomst:

Tijdelijke uitzending van migranten wordt gezien als een goede manier om diaspora in te zetten bij de ontwikkeling van hun land van herkomst (‘braingain’). Nederland ondersteunt een aantal projecten op dit terrein door middel van subsidies. Dergelijke projecten zijn vraag gestuurd en gebaseerd op de behoeften van de arbeidsmarkt in het land van herkomst. Migrant met een permanente verblijfsstatus in Nederland (of andere EU-lidstaten) melden zich vrijwillig aan en worden op basis van een ‘match’ met de betreffende vraag van het land van herkomst geselecteerd. Door middel van kennisoverdracht dragen zij bij aan de ontwikkeling van het land van herkomst. De diaspora heeft daarbij een toegevoegde waarde, omdat zij taal en cultuur van het land van herkomst kennen. Migrant fungeren als “agents of change”: ze brengen nieuwe ideeën en werkwijzen mee. Uitgangspunt is steeds dat de projecten zoveel mogelijk moeten zijn ingebed in bestaande structuren en aansluiten bij het beleid van het land van herkomst, om zo duurzaamheid en “ownership” te bevorderen.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 30 573, nr.74. P.10.

In het kader van het door IOM uitgevoerde project TRQN II (temporary return of qualified nationals, fase 2) zijn in totaal 319 migranten zowel vanuit Nederland als andere EU-lidstaten tijdelijk teruggekeerd naar een zestal landen van herkomst (Afghanistan, Sierra Leone, Soedan, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Ethiopië) om kennis over te dragen in een aantal door het gastland vooraf geselecteerde prioritaire sectoren. Daarnaast hebben ook een zevental ‘virtuele uitzendingen’ (kennisoverdracht via internet) plaatsgevonden naar Afghanistan en Soedan.

Om de lange-termijn gevolgen van de uitzendingen voor de ontwikkeling van de geselecteerde landen beter in kaart te kunnen brengen heeft IOM in september 2011 een ‘impact assessment’ uitgevoerd. Het onderzoek bevestigt de toegevoegde waarde van diaspora voor ontwikkeling en de steeds grotere betrokkenheid van overheden bij het project. De zes participerende landen hebben te kennen gegeven de diaspora actiever in te willen zetten voor ontwikkeling en zien de TRQN ervaring als ‘best practice’. Bosnië-Herzegovina ziet de terugkeer van gekwalificeerde migranten als prioriteit, Georgië stimuleert hoogopgeleide diaspora de contacten met het land van herkomst te intensiveren en Sierra Leone heeft een Office for Diaspora opgericht om diaspora uit de VK en de VS aan te trekken. De meeste overheden van de gastlanden zijn doende een migratie en ontwikkelingsstrategie te formuleren, waarin de diaspora een belangrijke rol speelt.

De Maastricht Graduate School of Governance heeft een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van TRQN in Afghanistan. Het belang van TRQN voor ontwikkeling wordt door het onderzoek bevestigd.¹²

In juli 2011 is besloten tot een budget neutrale verlenging van het project met nog eens een jaar tot en met juni 2013 in een tweetal landen: Afghanistan en Sierra Leone. Er zullen in totaal vijftig uitzendingen van migrantenexperts worden gerealiseerd met een duur variërend van twee tot zes maanden.

Door Stichting Dir werd een door Nederland gefinancierd project uitgevoerd waarbij ongeveer 30 in Nederland verblijvende Ethiopiërs gedurende 6 – 12 maanden naar hun herkomstland terugkeerden om hun in Nederland opgedane kennis en ervaring in te zetten in diverse lokale organisaties. Halverwege 2011 waren in totaal 22 Ethiopische migranten naar Ethiopië uitgezonden. In juli 2011 informeerde Stichting Dir de Nederlandse overheid dat een gedeelte van de subsidie oneigenlijk was besteed. In reactie daarop is een accountant ingeschakeld om de kwestie te onderzoeken. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft vervolgens geconcludeerd dat de subsidie bovenmatig is besteed aan de financiering van organisatiekosten van de Stichting. Hierop is de subsidie stopgezet en vindt met Stichting Dir overleg plaats over de financiële afwikkeling.

Onderzoek benutten meerwaarde migranten bij de ontwikkeling van herkomstlanden

In het tweede kwartaal van 2011 hebben Pharos en de Stichting Mondiale Samenleving (SMS) de resultaten van hun onderzoek naar de meerwaarde van tijdelijke terugkeer van migranten voor de ontwikkeling van herkomstlanden gepresenteerd. Het onderzoek heeft meer inzicht opgeleverd in de voorwaarden waaronder tijdelijke terugkeerprogramma’s een zo groot mogelijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van herkomstlanden. Factoren die hierbij een belangrijke rol spelen zijn o.a. de duur van de uitzending, heldere voorlichting over de mogelijkheden van terugkeer en een vraag gestuurde benadering (door middel van het vooraf uitvoeren van een behoeftenonderzoek). Hoewel tijdelijke terugkeer vooral op lokaal niveau een positieve invloed lijkt te hebben en er nog weinig bekend is over de gevolgen op de langere termijn, blijft de Nederlandse overheid geïnteresseerd in het

¹² Zie: mgsog.merit.unu.edu/ISacademie/docs/PR01.pdf

inzetten van tijdelijke terugkeer voor ontwikkelingsdoeleinden. Daarbij zullen de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek van Pharos en SMS worden meegenomen en zal bijvoorbeeld meer aandacht worden besteed aan ondernemersactiviteiten in tijdelijke terugkeerprogramma's.

Beleidsprioriteit 4: Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

Nederland wil de positieve rol die migranten en migrantenorganisaties kunnen spelen bij de ontwikkeling van herkomstlanden versterken en heeft in 2011 dan ook een aantal initiatieven op dit terrein ondersteund.

Ondersteuning bij het formuleren van een diaspora- en ontwikkelingsbeleid

Als uitvloeisel van het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) in Athene (2009) heeft Nederland de ontwikkeling van een handboek ondersteund waarin voor een groot aantal landen een overzicht wordt gegeven van het overheidsbeleid met betrekking tot diaspora. Dit handboek is primair bedoeld voor beleidsmakers van zowel herkomst- als bestemmingslanden om te leren van elkaars ervaringen met het betrekken van diaspora bij ontwikkelingsgerichte activiteiten. Het handboek is eind 2011 afgerond en is tijdens het GFMD in Genève door de opstellers, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het *Migration Policy Institute* (MPI), gepresenteerd aan de aanwezige landen. Uit de eerste – positieve - reacties bleek duidelijk dat het handboek voldoet aan een behoefte van m.n. (Afrikaanse) herkomstlanden.

In Europees verband is Nederland binnen het thema *Migration, Mobility and Employment* (MME) van het *Joint Africa-EU Strategic Partnership* trekker op het onderwerp diasporabeleid. In 2011 zijn met o.a. Nederlandse steun enkele activiteiten gestart die zich richten op het ondersteunen van overheden van herkomstlanden bij het opzetten en versterken van diasporabeleid.

Het in Den Haag gevestigde *African Diaspora Policy Centre* (ADPC) heeft in het tweede kwartaal van 2011 met succes een programma afgerond gericht op de capaciteitsversterking van 12 aan diaspora gerelateerde Afrikaanse ministeries. In totaal hebben 24 medewerkers van betreffende Afrikaanse ministeries in Ghana een training gevolgd waardoor zij beter in staat zijn de diaspora bij de ontwikkeling van hun herkomstlanden te betrekken. Diverse Afrikaanse landen hebben inmiddels hun belangstelling kenbaar gemaakt om ook aan een dergelijke training deel te nemen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is akkoord gegaan met een projectvoorstel van ADPC om een vervolg te geven aan het capaciteitsversterkingsproject.

In vervolg op het in de voortgangsrapportage van 2010 genoemde project “Linking Emigrant Communities for more Development” zijn het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) en IOM gestart met het project “Strengthening African and Middle Eastern Diaspora Policy through South-South Exchange” (AMEDIP). Het AMEDIP project bouwt voort op de onderzoekresultaten uit het “Linking Emigrant Communities” project en heeft als doel de institutionele capaciteit van de nationale autoriteiten verantwoordelijk voor het migratie- en ontwikkelingsbeleid in 13 landen in Afrika en het Midden-Oosten te verbeteren. Hierdoor zullen zij de bijdragen van hun diaspora beter kunnen faciliteren.

Ondersteuning bij de oprichting van Europese diaspora platforms

Zoals in de beleidsnotitie “Internationale Migratie en Ontwikkeling” uit 2008 is genoemd, ziet de Nederlandse overheid het als wenselijk dat migrantenorganisaties zich organiseren, bijvoorbeeld in een platform. Hoewel migrantenorganisaties hiervoor primair zelf verantwoordelijk zijn, kan de

overheid wel ondersteunend optreden. In 2011 zijn met o.a. Nederlandse financiering twee initiatieven ontplooid waarbij op Europees niveau platforms van diaspora organisaties worden opgericht.

Het hierboven genoemde ADPC is in samenwerking met vier andere Europese organisaties bezig met de oprichting van het “European-wide African Diaspora Platform for Development” (EADPD). Dit project wordt uitgevoerd onder het *Thematic programme of cooperation with third countries in the areas of migration and asylum* van de Europese Commissie en is een vervolg op de inmiddels afgeronde activiteit “Participation of the Diaspora in the Joint Africa-EU Strategic Partnership”. De algemene doelstelling van het project is het versterken van de rol van de Afrikaanse diaspora als ontwikkelingsactor in Afrika. Hiertoe wordt een Europees platform van Afrikaanse diasporaorganisaties opgericht die zich specifiek richten op de ontwikkeling van Afrika. In het platform zullen diaspora organisaties uit alle 27 EU lidstaten en Zwitserland samengebracht worden.

Het in Den Haag gevestigde *Diaspora Forum for Development* (DFD) heeft in 2011 het voortouw genomen om in nauwe samenwerking met migrantenorganisaties uit 16 Europese landen een platform van Europese diaspora organisaties uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika op te richten. Deze activiteit, “Towards creating a European wide Diaspora Platform on Migration and Development”, beoogt met de oprichting van een dergelijk platform de rol van de diaspora gemeenschappen in Europa op het terrein van migratie en ontwikkeling beter voor het voetlicht te brengen. In het platform zullen de deelnemende migrantenorganisaties diverse gemeenschappelijke activiteiten ondernemen, gericht op o.a. lobby en beleidsbeïnvloeding en gezamenlijke presentatie in bijvoorbeeld *social media*.

Ondersteuning en capaciteitsopbouw van migrantenorganisaties

Nederland heeft ook in 2011 enkele activiteiten gefinancierd gericht op de capaciteitsversterking van migrantenorganisaties.

In 2011 is het project “Development Marketplace for African Diaspora in Europe” (D-MADE) door de Wereldbank afgerond. Het doel van dit project was het stimuleren en ondersteunen van Afrikaanse migrantenorganisaties uit zes Europese landen bij het opzetten en uitvoeren van innovatieve ontwikkelingsactiviteiten in hun landen van herkomst. De activiteiten richtten zich op het bestrijden van armoede door het stimuleren van lokale economische groei. De Wereldbank wilde hiermee bovendien bereiken dat de rol van diaspora bij armoedebestrijding in hun landen van herkomst zou worden versterkt.

Halverwege 2011 is gestart met de financiering van het project “Migratie en Ontwikkeling 2011-2013” door *Seva Network Foundation* (Seva). Evenals het eerdere programma, “Migratie en Ontwikkeling 2008-2010”, is dit project gericht op het versterken van migrantenorganisaties zodat zij een duurzame bijdrage kunnen leveren aan armoedebestrijding in hun landen van herkomst. Hiertoe volgen deze migrantenorganisaties diverse trainingsmodules en worden zij begeleid bij hun activiteiten. Het programma richt zich specifiek op sociale ondernemingen. In totaal zullen 30 ondernemingen financiële ondersteuning ontvangen t.b.v. hun economische activiteiten in herkomstlanden.

Beleidsprioriteit 5: Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Uit middelen van het centrale fonds voor migratie en ontwikkeling worden twee initiatieven ondersteund.

Website ‘Geld naar Huis’

Nederland is van mening dat overheden in principe niet sturend mogen optreden bij de besteding van geldovermakingen. Nederland zet echter wel in op het scheppen van gunstige randvoorwaarden ter versterking van de relatie tussen geldovermakingen ('remittances') en ontwikkeling. Daarbij gaat het in de eerste plaats om verbetering van de transparantie op de Nederlandse markt voor geldovermakingen, met name door de ondersteuning van de website www.geldnaarhuis.nl. Deze website wordt beheerd door de Stichting IntEnt en heeft tot doel de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen verder te verhogen en door het stimuleren van concurrentie de kosten van geldovermakingen te verlagen. De website is beschikbaar in 8 talen en kan gebruikt worden voor de vergelijking van de kosten van geldovermakingen naar 34 landen. Uit de in 2010 uitgevoerde evaluatie blijkt dat de website door gebruikers als informatief wordt beschouwd en bijdraagt aan groter transparantie van de Nederlandse remittance-markt. De website is echter nog onvoldoende bekend onder de doelgroep. Inmiddels is met Stichting IntEnt overeengekomen dat zij een gerichte promotiecampagne gaan voeren om de bekendheid van de website 'Geld naar Huis' te vergroten onder migranten, waardoor zij meer gebruik zullen maken van de website en de financiële geletterdheid onder migranten wordt vergroot. Daarnaast zal de website uitgebreid worden met nieuwe aanbieders. Dit zullen in ieder geval alle aanbieders zijn die bij De Nederlandse Bank (DNB) geregistreerd staan.

Workshop Remittance Corridors

Voorjaar 2011 is er in samenwerking met de Wereldbank een workshop georganiseerd met betrekking tot de remittance corridors Nederland-Afghanistan, Nederland-Marokko en Nederland-Suriname om hiermee een vervolg te geven aan de over deze corridors geschreven studies. Conclusie van de workshop is dat er nog steeds veel te veel gebruik wordt gemaakt van informele kanalen omdat deze goedkoper, sneller, betrouwbaarder en makkelijker toegankelijk zijn. Hierdoor is er weinig zicht op de werkelijke omvang van geldovermakingen. Aanbevelingen waren onder andere dat er een gezonde concurrentieomgeving ontwikkeld wordt om de nog steeds zeer hoge kosten van geldovermakingen te drukken. Daarnaast dient de bankensector versterkt te worden door het aantal banken vooral in rurale gebieden te vergroten en dient het vertrouwen in de bankensector te vergroot te worden door beter toezicht op banken en Money Transfer Organizations (MTO's) door middel van regelgeving en inspecties.

Een andere belangrijke conclusie was dat men graag zou zien dat er meer mogelijkheden gecreëerd worden om geldoverboekingen aan te wenden voor ontwikkeling.

Beleidsprioriteit 6 - Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

De belangrijkste ontwikkelingen in 2011 op het terrein van duurzame terugkeer en herintegratie waren:

Herintegratie Regeling Terugkeer

De Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT), uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), biedt financiële ondersteuning aan ex-asielzoekers voor vrijwillige terugkeer naar alle landen van herkomst. De regeling is van start gegaan in 2004 en steeds voor perioden van twee jaar verlengd. Het aantal terugkeerders met HRT in 2011 was 1511 (ter vergelijking: 1018 in 2009 en 1160 in 2010).

Stichting Duurzame Terugkeer (SDT)

Dit pilotproject betreft voor terugkeerondersteuning in natura werd begin 2011 geëvalueerd. Zowel kwalitatieve als kwantitatieve resultaten van de SDT werden onvoldoende bevonden. Besloten werd

geen subsidie voor een tweede fase toe te kennen. Na een afrondingsperiode eindigde het project op 31 juli 2011. Uw Kamer is hierover per brief van 31 mei 2011 geïnformeerd.¹³

Assisted voluntary return and reintegration (AVRR) voor Afghanistan en Irak

Deze twee landgebonden projecten voor vrijwillige terugkeer en herintegratie bieden ondersteuning in natura, plus kleinschalige projecten voor lokale gemeenschappen die met veel terugkeerders te maken krijgen. Slechts een handvol terugkeerders naar Irak heeft gebruik gemaakt van deze ondersteuning. De voorkeur gaat bij Irakezen vooral naar financiële ondersteuning (HRT). Ook het feit dat in dit project geen financiële ondersteuning wordt geboden, speelt mee. Het project AVRR Afghanistan heeft de doelstelling van 50 terugkeerders in twee jaar na een verlenging wel gehaald. In dit project wordt naast herintegratieondersteuning ook een financiële bijdrage aangeboden. Deze aanpak is ook de kern van het nieuwe beleidskader voor vrijwillige terugkeer.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's)

Nederland financiert tot nu toe twee AMV-opvangfaciliteiten, in Angola en DRC Congo, waar onderdak, training en bemiddeling voor passend werk wordt geboden. Het betreft opvang- en/of scholingsinstellingen waar lokale jongeren van gebruik maken. In de praktijk blijkt dat AMV's bij terugkeer vrijwel nooit gebruik maken van deze instellingen omdat zij meestal door familieleden worden opgevangen. Het aanbod van opvangvoorzieningen aan potentiële terugkeerders is niettemin van belang om verantwoorde terugkeer mogelijk te maken ook als geen familie aanwezig is. Nederland is sinds begin 2010 in overleg met de Noorse, Zweedse en Deense overheid om gezamenlijk faciliteiten te creëren voor AMV's en lokale jongeren in Afghanistan. Het verkrijgen van de nodige steun van de Afghaanse overheid kost, gezien de betrokkenheid van verschillende ministeries, enige tijd.

Assisted voluntary return of families with children (AVR FC)

In augustus 2011 is een project van start gegaan voor de terugkeer van gezinnen met één of meer minderjarige kinderen. Zij krijgen een aanbod van zowel financiële steun als ondersteuning in natura. Hiermee werd vooruitgelopen op het nieuwe beleidskader. In 2011 zijn met dit project 57 gezinnen uit Nederland vertrokken. Ruim 30 gezinnen waren eind december bezig met hun plan van aanpak voor de terugkeer en herintegratie met dit project. De meeste gezinnen vertrekken vanuit een vrijheidsbeperkende locatie (VBL). Onder de deelnemende gezinnen was 38 % afkomstig uit Irak, 28 % uit Rusland en 16 % uit Mongolië. Ook dit project wordt uitgevoerd door IOM.

Lopend onderzoek

IS-Academie¹⁴

De Universiteit van Maastricht voert in het kader van de IS-Academie 'Migration and Development: A World in Motion' beleid onderbouwend onderzoek uit. Het project loopt van 2009-2014. Doel van financiering van dit beleid onderbouwend onderzoek is de relatie tussen onderzoek en beleid te versterken. De onderzoeken richten zich op vier landen, te weten: Afghanistan, Burundi, Ethiopië en Marokko en hun diaspora in Nederland. Binnen het onderzoekstraject worden vijf PhD-onderzoeken

¹³ Kamerstukken III 2010-2011, nr. 29 344

¹⁴ De IS-Academie beoogt de kloof tussen wetenschap en beleid te verkleinen door samenwerkingstrajecten op te zetten tussen erkende kennisinstellingen (faculteiten, vakgroepen en onderzoeksinstituten) en verschillende afdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken

uitgevoerd over geldovermakingen, ‘ brain drain’, terugkeer, migratie en ontwikkeling als onderdeel van het EU externe beleid en de EU samenwerking met derde landen in de mobiliteitspartnerschappen. De IS-academie komt met concrete beleidsaanbevelingen op genoemde terreinen. Momenteel zijn de dataverzamelingen in zowel Nederland als de landen van herkomst afgerond, welke nu uitgewerkt worden in de verschillende rapportages. Naar aanleiding van de verschillende onderzoeken zijn inmiddels negen policy briefs¹⁵ en een beleidsrapport verschenen.

¹⁵ <http://mgsog.merit.unu.edu/ISacademie/publications.php>