
Vergaderjaar 2010–2011

30 573

Migratiebeleid

Nr. 70

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN
EN VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2011

Graag informeren wij u met deze brief over de inzet van de regering ten aanzien van het beleidsterrein internationale migratie en ontwikkeling.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers

Inleiding

Met deze brief informeren wij u op welke wijze wij op basis van het Regeerakkoord het beleid op het gebied van migratie en ontwikkeling verder gestalte willen geven. De beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008 blijft het uitgangspunt voor het beleid, maar in lijn met het Regeerakkoord zal de nadruk liggen op de thema's terugkeer, inclusief opvang en herintegratie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) in herkomstlanden, en bescherming en opvang van vluchtelingen in de regio van herkomst. Om resultaten te boeken op deze terreinen is samenwerking met landen van herkomst van groot belang. Het OS-budget voor internationale migratie en ontwikkeling kan hieraan een bijdrage leveren en zal hiervoor dan ook waar mogelijk worden ingezet. Een geïntegreerde benadering, waarbij de ontwikkelingsdimensie van migratie wordt versterkt, past in de bredere coherentie-agenda.

Een extra inspanning van de regering op het gebied van terugkeer vergt een effectiever en flexibeler instrumentarium, en we kiezen dan ook voor een strategische landenbenadering migratie m.b.t. landen die vanuit migratieoogpunt prioritair zijn, voor het hanteren van de mogelijkheid tot conditionaliteit in onze relatie met landen van herkomst en voor het openstellen van het OS-budget voor internationale migratie en ontwikkeling voor alle ontwikkelingslanden.

Dit jaar zullen de activiteiten die op basis van de uit 2008 daterende beleidsnotitie internationale migratie en ontwikkeling¹ zijn uitgevoerd worden geëvalueerd. In het bijzonder zal worden gekeken of de uit OS-middelen gefinancierde activiteiten op het terrein van internationale migratie en ontwikkeling hebben bijgedragen aan de zes beleidsprioriteiten² die in deze notitie zijn opgenomen. De Kamer zal over de uitkomsten van deze evaluatie en de daarmee samenhangende beleidsconclusies in de voortgangsrapportage over 2011 worden geïnformeerd.

In januari 2010 ging u de eerste voortgangsrapportage³ toe. De tweede voortgangsrapportage treft u in bijlage 1 bij deze brief aan. Hierin wordt gerapporteerd over de wijze waarop in 2010 invulling is gegeven aan de zes prioriteiten uit de beleidsnotitie uit 2008.

I De prioriteiten: terugkeer, alleenstaande minderjarige vreemdelingen, en bescherming en opvang in de regio

1. Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Overeenkomstig het Regeerakkoord zal het terugkeer- en uitzetbeleid worden geïntensiveerd. Hierop zal in internationale contacten en in het bilaterale verkeer met andere landen kabinetsbreed worden ingezet. Uit het budget voor migratie en ontwikkeling worden ex-asielzoekers zonder verblijfstitel die zelfstandig willen terugkeren naar hun land van herkomst ondersteund bij het opbouwen van een bestaan. Meestal wordt een financiële bijdrage geboden. Voor een duurzame, perspectiefvolle terugkeer kan echter ook ondersteuning in natura nuttiger zijn. Denk hierbij onder meer aan scholing, assistentie bij het zoeken van werk of hulp bij het opzetten van een bedrijf. In 2011 zullen wij een nieuw kader voor vrijwillige terugkeer opzetten, dat uitgaat van een combinatie van financiële ondersteuning en ondersteuning in natura. Hiermee wordt beoogd een toename van zowel de kwantiteit als de kwaliteit van terugkeer te realiseren, bijvoorbeeld bij terugkeer van gezinnen. Het maatschappelijk middenveld zal worden uitgenodigd mee te denken over het nieuwe kader voor vrijwillige terugkeer, dat wordt gefinancierd uit het budget voor migratie en ontwikkeling.

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

² De 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 / brain gain;
- Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties
- Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling;
- Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 30 573, nr. 54

Terugkeerondersteuning is een belangrijke stimulans voor vrijwillig vertrek. Desondanks kiest een deel van de vreemdelingen er niet voor zelfstandig te vertrekken. Cruciaal is dan de medewerking van landen van herkomst aan gedwongen terugkeer. Terugkeer kan immers niet plaatsvinden als de autoriteiten van het herkomstland daarvoor geen toestemming geven. Daarom staat in het Regeerakkoord dat hierop in internationale contacten en in het bilaterale verkeer met andere landen kabinetsbreed zal worden ingezet. Dit vergt een extra inzet in de vorm van een langdurige geïntegreerde benadering, die onder II verder wordt uitgewerkt.

2. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Ten aanzien van alleenstaande, minderjarige vreemdelingen (AMV's) stelt het Regeerakkoord dat de inzet zich richt op zo snel mogelijke terugkeer onder de voorwaarde van lokale opvang. Hiervoor vinden uit OS-middelen investeringen plaats in extra, of verbeterde, vormen van opvang. Dit sluit aan bij het bestaande beleid voor migratie en ontwikkeling. In Angola en in de DR Congo worden dergelijke opvangplaatsen al gefinancierd. In samenwerking met andere Europese landen zal worden getracht nieuwe opvangplekken te realiseren. Concreet wordt gekeken naar mogelijkheden om vormen van adequate opvang in Afghanistan te creëren. Ook wordt in samenwerking met enkele Europese landen gewerkt aan de bevordering van het traceren van familieleden in herkomstlanden van AMV's met een terugkeerperspectief.

3. Bescherming en opvang in de regio

De regering focust, in lijn met het Regeerakkoord, op versterking van vluchtelingenbescherming in de regio's van herkomst in samenwerking met onder andere de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) en landen van opvang. Het versterken van vluchtelingenbescherming in regio's van herkomst zal een complementair karakter hebben ten opzichte van ons nationale asielstelsel, waarbij het accent zal liggen op landen en regio's met een substantiële instroom in Nederland.

Afhankelijk van de situatie kan de extra inzet de vorm krijgen van:

- noodhulp, met name ter versterking van de eerste opvang, zoals nu in Noord-Afrika plaatsvindt;
- ontwikkelingshulp gericht op de economische verzelfstandiging van vluchtelingen, alsmede op het versterken van de lokale sociale infrastructuur, zodanig dat dit zowel aan de vluchtelingen als aan de lokale bevolking ten goede komt;
- hulp aan lokale overheden en niet gouvernementele organisaties die in praktische en juridische zin de bescherming van vluchtelingen vergroten en/of bijdragen aan de zelfredzaamheid van vluchtelingen.

In 2011 zal in het bijzonder worden ingezet op landen in de regio die veel Somalische vluchtelingen opvangen, zoals Kenia. Nederland zal inventariseren op welke wijze inhoud kan worden gegeven aan deze extra inspanning en er zullen o.m. uit het budget voor internationale migratie en ontwikkeling middelen beschikbaar worden gesteld.

Verder is van belang dat Nederland een belangrijke partner en donor is van UNHCR met een bijdrage van 42 miljoen Euro in 2011. UNHCR is feitelijk verantwoordelijk voor een groot deel van de opvang en bescherming van vluchtelingen in regio's van herkomst.

Als onderdeel van de extra focus op bescherming in de regio en het inbedden van de vluchtelingenopvang binnen ontwikkelingsgerichte activiteiten onderschrijft Nederland het belang van het gezamenlijke initiatief van UNHCR en UNDP, het zogenaamde «transition solutions

initiative». Met dit initiatief wordt beoogd de aansluiting van noodhulp op ontwikkelingsgerichte activiteiten in langdurige vluchtelingensituaties te verbeteren. Tijdens een recent bezoek van de VN Hoge Commissaris voor de vluchtelingen Guterres aan Nederland hebben wij aangegeven dat Nederland graag betrokken is bij de uitwerking van dit VN-initiatief en hier een actieve bijdrage aan wil leveren. Nederland onderzoekt de mogelijkheid om een bijdrage te geven in Soedan, Georgië, Jemen en Kenia.

In het kader van bescherming in de regio wordt daarnaast – daar waar mogelijk – ook ingezet op een meer strategisch gebruik van hervestiging. Als onderdeel van afspraken met overheden in de regio van herkomst om de lokale integratie van vluchtelingen te bevorderen, kan voor specifieke groepen vluchtelingen de mogelijkheid van hervestiging in het vooruitzicht worden gesteld. Momenteel hervestigt Nederland om die reden Eritrese vluchtelingen uit Oost-Soedan.

II De instrumenten: strategische landenbenadering, conditionaliteit, openstellen OS-budget internationale migratie en ontwikkeling voor alle ontwikkelingslanden en het beter benutten van het EU-spoor.

1. De strategische landenbenadering

Door het vorige kabinet is reeds ingezet op een sterkere inbedding van terugkeer in het Nederlandse buitenland beleid. Dit heeft echter nog onvoldoende geleid tot resultaten op het gebied van terugkeer. Voor een aantal grote terugkeerlanden geldt dat medewerking aan terugkeer niet gerealiseerd en bestendigd zal worden zonder Nederlandse bereidheid de terugkeerproblematiek in te bedden in een bredere samenwerkingsrelatie.

De regering, onder leiding van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks relaties, ontwikkelt daarom een strategische landenbenadering, waarbij herkomstlanden actief zullen worden benaderd. De inzet is om met deze landen een samenwerkingsrelatie aangegaan die zich richt op alle aspecten van migratie: legale migratie, instroom, tegengaan van illegale migratie waaronder voorlichting over de risico's van illegale migratie en de mogelijkheden tot legale migratie, terugkeer, bescherming in de regio, grensbewaking en capaciteitsopbouw, alsmede het betrekken van de diaspora bij de ontwikkeling van herkomstlanden. Voor deze strategische landenbenadering migratie zijn overigens ook andere, niet-migratiegerelateerde, beleidsterreinen relevant. Herkomstlanden koppelen hun bereidheid om medewerking aan gedwongen terugkeer te verbeteren immers niet uitsluitend aan samenwerking op het terrein van migratie, maar ook aan andere aspecten van de bilaterale relaties met Nederland, waaronder de ontwikkelingsrelatie. Ervaring van een aantal andere Europese landen, waaronder Spanje en het Verenigd Koninkrijk, leert dat het aangaan van een duurzame relatie het gesprek en afspraken over terugkeer vergemakkelijkt.

2. Openstellen van OS-budget voor internationale migratie en ontwikkeling voor alle ontwikkelingslanden

In de focusbrief ontwikkelingssamenwerking heeft de regering gekozen de OS-partnerlandenlijst terug te brengen tot 15 landen. Tegelijkertijd is migratie en terugkeer een prioriteit van deze regering. Daarom hebben wij besloten om het OS-budget voor internationale migratie en ontwikkeling open te stellen voor alle landen die volgens de normen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in aanmerking

komen voor ontwikkelingshulp. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan activiteiten ten aanzien van die landen die voor Nederland vanuit het oogpunt van migratie belangrijk zijn en waarmee Nederland in het kader van de strategische landenbenadering migratie en ontwikkeling een bredere, duurzame relatie op het gebied van migratie en ontwikkeling wenst op te bouwen.

3. Conditionaliteit

Landen die op terugkeergebied constructief met Nederland samenwerken kunnen, indien zij dat wensen, rekenen op steun op het bredere migratie-terrein, zoals hierboven beschreven. Indien landen van herkomst daarentegen niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen dan zou dit consequenties kunnen hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, met name voor de eventuele OS-middelen die via de regering lopen.

Nederland zet zich er voor in dat het principe van conditionaliteit, het stellen van voorwaarden, in de toekomst ook door de EU wordt gehanteerd.¹ Tegenover Europese inspanningen kunnen verplichtingen voor ontwikkelingspartners komen te staan waaronder op het gebied van migratie en terugkeer. In de op te stellen *Country Strategy Papers* (voor de periode 2014–2020) kan deze conditionaliteit in de relatie met ontwikkelingslanden nader worden uitgewerkt.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de landen die voor Nederland voor het coherentietheema migratie en ontwikkeling van belang zijn, met daar in opgenomen een onderverdeling per prioritaire categorie (terugkeer, AMV's en bescherming en opvang in de regio). Hierbij dient te worden benadrukt dat dit overzicht de stand van zaken op dit moment weergeeft en in het licht van de actuele problematiek kan worden aangepast.

4. Beter benutten van het EU-spoor

De Europese Unie financiert via verschillende fondsen van het extern beleid (Instrument for Pre-Accession, Europees Nabuurschapsinstrument, Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking (DCI), Europese Ontwikkelingsfondsen) projecten op het gebied van migratie. De Europese Unie zal specifiek in de periode 2011–2013 een bedrag van EUR 179 miljoen besteden aan het thema programma voor samenwerking met derde landen op het terrein van asiel en migratie. Belangrijke doelstellingen van dit thematische programma voor migratie zijn onder andere het tegengaan van illegale migratie, bevorderen van terugkeer en het adresseren van de link tussen ontwikkeling en migratie. Nederland bepleit bij de Commissie dat ook na 2013 middelen beschikbaar blijven om deze doelen in Europees verband na te streven.

Nederland zal zich er verder in Europees verband sterk voor blijven maken dat terugname van niet toegelaten migranten onderdeel moet zijn van bredere samenwerkingsafspraken met derde landen en zal daartoe in de verschillende EU-werkgroepen, zowel thematisch als regionaal, aandacht vragen voor een extra inspanning op dit gebied. Waar nodig zal Nederland EU-Lidstaten die gelijksoortige problemen met een bepaald derde land hebben benaderen om gezamenlijk in Europees verband op te trekken.

Nederland zal voorts in EU-kader ervoor pleiten dat de financiële instrumenten van de Commissie ter ondersteuning van activiteiten op het punt van asiel en migratie op een coherente wijze worden ingezet waarbij zowel rekening wordt gehouden met de prioriteiten op het vlak van

¹ In de kabinetsreactie op de consultatie van de Commissie «what funding for EU external action after 2013» van 31 januari 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 21 501–04 nr. 121) is aangegeven dat bij de vormgeving van het EU-ontwikkelingsbeleid wederkerigheid ook van belang is. Ook bij de herziening van het Europees terug- en overnamebeleid zal Nederland zich ervoor inzetten dat stimulanzen om terugkeer te bevorderen ook buiten het migratieveld kunnen worden gezocht (zie BNC-fiche Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten; Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 22 112 nr. 1154).

migratie als op dat van ontwikkeling. Tevens zal Nederland ervoor pleiten dat bij de Europese besluitvorming over de inzet van middelen voor derde landen, de samenwerking op belangrijke migratiethema's wordt meegewogen. Hierbij kan worden gedacht aan bestrijding van illegale migratie, de bescherming van vluchtelingen en terugname van niet toegelaten migranten.

Nederland dringt in EU-kader aan op een uitbouw van de *Regional Protection Programs* (RPP's), die nu nog kleinschalig van opzet zijn. Nederland bepleit dat deze RPP's worden ingebed in de meerjarenafspraken met de betrokken landen op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Prioriteit hebben voor Nederland de RPP's in de Hoorn van Afrika en in Noord-Afrika.

III Budget voor Internationale Migratie en Ontwikkeling

Gezien het belang van het thema internationale migratie en ontwikkeling heeft de regering besloten om de hoogte van het budget voor het beleidsthema internationale migratie en ontwikkeling te handhaven. Dat betekent dat ook dit jaar 9 miljoen Euro beschikbaar is voor projecten in het kader van internationale migratie.

Het budget zal worden besteed aan projecten die aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling, zoals vastgelegd in de notitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008. In lijn met het Regeerakkoord zullen in het bijzonder projecten voor financiering in aanmerking komen die bijdragen aan perspectievolle terugkeer en duurzame herintegratie van ex-asielzoekers – met inbegrip van lokale opvang voor AMV's- en die bijdragen aan opvang en bescherming in de regio.

Additionele financiële middelen voor de strategische landenbenadering migratie en ontwikkeling zullen worden gefinancierd uit eventuele besparingen die bij de eerstejaarsopvang voor asielzoekers uit DAC-landen worden gerealiseerd, ten opzichte van de daarvoor geraamde kosten in de HGIS-nota 2011. Deze opvangkosten komen ten laste van de OS-begroting.

BIJLAGE: VOORTGANGSRAPPORTAGE INTERNATIONALE MIGRATIE EN ONTWIKKELING

Inleiding

De onderhavige voortgangsrapportage betreft een overzicht van concrete activiteiten over het jaar 2010 met betrekking tot de zes prioriteiten uit de beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling. De activiteiten richten zich op de zogeheten 40+3 landen: de voormalige 40 OS-partnerlanden, aangevuld met Marokko, Angola en Irak¹. In 2011 is een tussentijdse externe evaluatie van de activiteiten op het vlak van migratie en ontwikkeling voorzien. De Kamer zal over de uitkomsten van deze evaluatie en de daarmee samenhangende beleidsconclusies in de voortgangsrapportage over 2011 worden geïnformeerd.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft een bedrag van 9 miljoen Euro uitgetrokken voor activiteiten op het vlak van migratie en ontwikkeling in 2010. Dat is inclusief 4 miljoen Euro aan middelen die op basis van het op 12 november 2008 ingediende amendement 31 700 V van het lid Ferrier aan de begroting van Buitenlandse Zaken zijn toegevoegd, dit ten behoeve van een perspectiefvolle terugkeer en duurzame herintegratie van (ex)asielzoekers in het land van herkomst. Veel van de activiteiten die Nederland heeft gefinancierd hebben een initiërend karakter en hebben een looptijd van meerdere jaren. Beoogd wordt om een inhoudelijke dialoog tussen overheden en/of niet-gouvernementele organisaties van de grond te krijgen dan wel om een voorgestane aanpak uit te testen, bijvoorbeeld op het vlak van circulaire migratie en ondersteuning bij duurzame terugkeer en herintegratie. Het budget voor 2010 werd in tegenstelling tot 2009 maar ten dele besteed. Uitgesplitst naar beleidsprioriteit betreft dit:

Beleidsprioriteit	Uitgaven 2010 (Euro, mln.)
Migratie in OS, OS in Migratie	1
Migratiemanagement	0,2
Circulaire Migratie	0,7
Diaspora	0,6
Geldovermakingen	–
Duurzame Terugkeer en Herintegratie	3,3
Totaal	5,8

Deze onderuitputting hangt samen met lagere uitgaven dan begroot voor: het project circulaire migratie, tijdelijke terugkeer van middelbaar geschoolde migranten, de Stichting Duurzame Terugkeer en hulp bij terugkeer en herintegratie naar Afghanistan en Irak. Op de oorzaken van de onderbesteding bij deze projecten, ten dele als gevolg van vertragen in de uitvoering, wordt nader ingegaan bij de bespreking van de zes beleidsprioriteiten.

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

Nederland draagt actief bij aan de (inter)nationale discussies over migratie en ontwikkeling, en ondersteunt ook een groot aantal projecten die de volle reikwijdte van het terrein van internationale migratie en ontwikkeling bestrijken.

¹ Naar aanleiding van de motie (31 700 VI) Van Haersma Buma en Arib, die tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie werd ingediend op 5 november 2008, is Irak aan de landenlijst toegevoegd. In de motie werd verzocht om extra inspanningen ten behoeve van terugkeer naar Irak. Sierra Leone is hiermee komen vervallen.

Internationaal

In november 2010 werd in Puerto Vallarta (Mexico) de vierde bijeenkomst van het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) gehouden. Aan het GFMD nemen zowel regeringsvertegenwoordigers als vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld (NGO's, migrantenorganisaties, onderzoekers, vertegenwoordigers van vakbonden en de private sector) deel. De bijeenkomst bestond uit twee, onderling verbonden, gedeeltes voor vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld en overheidsdelegaties. De nadruk lag daarbij op het belang van samenwerking tussen overheden en de *civil society*. In de voorbereiding op deze bijeenkomst van het GFMD is nauw samengewerkt met diaspora / *civil society* organisaties in Nederland. Nederland heeft het Forum ook in 2010 actief ondersteund, zowel met financiële middelen, inhoudelijke bijdragen als via een detachering.

Nederland was in Puerto Vallarta samen met Ecuador co-voorzitter van een Rondetafelsessie over irreguliere migratie, getiteld: «*Joint strategies to address irregular migration*». Tijdens de sessie werd het respecteren van de mensenrechten van irreguliere migranten in bestemmingslanden benadrukt en werd met name door landen van herkomst «regularisering» (oftewel: legalisering) als oplossing aanbevolen. Daarentegen werd door met name Westerse landen aangegeven dat regularisering zou kunnen leiden tot een lager draagvlak voor migratie in zijn algemeenheid. Consensus bestond er over het recht van soevereine staten om hun grenzen te beschermen, waarbij van de kant van de meeste herkomstlanden tevens werd aangegeven dat de belemmeringen die door staten worden opgeworpen voor migranten zo laag mogelijk zouden moeten zijn.

Tijdens de rondetafel-sessie over de invloed van migratie op ontwikkeling kwamen de deelnemende staten overeen beschikbare informatie met betrekking tot *impact assessments* in een vroegtijdig stadium met elkaar te delen. Bovendien werd benadrukt dat migratieprofielen (een analyse van de migratiesituatie van een bepaald land) daarbij een nuttig instrument kunnen vormen. Tijdens de sessie over klimaatmigratie bleek dat behoefte bestaat aan meer gegevens over klimaatverandering en de gevolgen voor migratie. Daarvoor is allereerst van belang dat een gemeenschappelijke terminologie wordt overeengekomen. Bovendien raakt klimaatmigratie aan thema's als voedselzekerheid en watermanagement. Er moet dan ook worden gestreefd naar beleidscoherentie.

Europese Unie

Het Programma van Stockholm¹, het meerjarenprogramma van de EU voor de periode 2010–2014, schetst de belangrijkste politieke en strategische doelstellingen op JBZ-terrein. Eén van de prioriteiten is de intensivering van de samenwerking met partnerlanden, waaronder op het terrein van asiel en migratie. De algehele benadering van migratie, «Global Approach to Migration» (GAM), vormt het strategische kader voor de samenwerking met derde landen op het terrein van asiel en migratie. Prioriteit heeft de samenwerking met de meest betrokken landen in Afrika en Oost- en Zuidoost-Europa. De GAM beoogt op een samenhangende en evenwichtige wijze de samenwerking tussen de EU en derde landen te stimuleren op drie deelterreinen: bevordering van mobiliteit en legale migratie; facilitering van de koppeling tussen migratie en ontwikkeling, en voorkomen en bestrijden van illegale migratie. Met Afrika voert de EU een dialoog over migratie (inclusief het deelterrein migratie en ontwikkeling) binnen het «Migration, mobility and Employment partnership (MME), het zogeheten Rabat proces en de EU-ACS samenwerking. Met Oost- en

¹ Raad van de Europese Unie. 5731/10 d.d. 3 maart 2010. Het programma van Stockholm-Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger.

Zuidoost Europa vindt deze migratiedialoog met name plaats binnen het zogeheten Praag proces. De belangrijkste instrumenten van de GAM zijn migratiemissies, migratieprofielen en mobiliteitspartnerschappen. Ten aanzien van de externe dimensie van asiel roept het Stockholmprogramma op om, in samenspraak met UNHCR, regionale beschermingsprogramma's verder in te vullen en deze te integreren in de GAM, als ook de hulp aan vluchtelingen onderdeel te laten zijn van nationale armoedebestrijdingsprogramma's. Voor de financiering van deze activiteiten kunnen door lidstaten en/of niet gouvernementele organisaties projectvoorstellen worden ingediend onder het thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie van de Europese Commissie.

De EU High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) coördineert en monitort de werkzaamheden op het vlak van de externe dimensie van asiel en migratie. Onder het Spaanse en Belgische voorzitterschap ging in 2010, voor wat betreft het thema migratie en ontwikkeling, binnen de externe dimensie van asiel en migratie de aandacht vooral uit naar de migratiedialogen met derde landen en naar de instrumenten van de GAM.

Migratiedialogen

- In het kader van EU-Afrika samenwerking is in november 2010 bij de Ministeriële top in Tripoli een nieuw actieplan voor het partnerschap «mobiliteit, migratie en werkgelegenheid» aangenomen. Dit actieplan voorziet enerzijds in een dialoog op expertniveau over deelthema's en anderzijds in de uitvoering van een aantal overeengekomen projecten, waaronder het vergroten van de rol van de Diaspora in de ontwikkeling van herkomstlanden. Zie ook beleidsprioriteit 4.;
- Bij herziening van het Verdrag van Cotonou in 2010 hebben de EU en ACS-landen een verklaring aangenomen die stelt dat de partijen een versterkte samenwerking op het terrein van migratie aan zullen gaan, nader uit te werken in een migratiedialoog die kan resulteren in een aanpassing van het Verdrag van Cotonou op het gebied van migratie;
- Binnen de EU-Latijns Amerika en Caraïbisch gebied (LAC) migratiedialoog heeft in 2010 een thema-bijeenkomst plaatsgehad over migratie en ontwikkeling. Van Nederlandse kant is toen een presentatie gegeven over het beleid op het vlak van migratie en ontwikkeling.

Instrumenten van de GAM

- *Migratiemissies.* Migratiemissies hebben tot doel om informatie uit te wisselen tussen de EU en een derde land op het terrein van asiel en migratie en om de bereidheid van de EU tot versterkte dialoog en samenwerking te onderstrepen. In 2010 vond een missie plaats naar de Oekraïne, waaraan Nederland heeft deelgenomen.
- *Migratieprofielen.* Een dergelijk profiel behelst een analyse van de migratiesituatie in een bepaald land en is bedoeld als een hulpmiddel voor beleidsmakers. Naast migratieprofielen voor een aantal ACP-landen, zijn dergelijke analyses in het kader van het «Building Migration Partnership»-project opgesteld voor enkele Oost- en Zuidoost Europese landen.
- *Mobiliteitspartnerschappen.* Dergelijke partnerschappen vormen een raamwerk waarbinnen concrete samenwerking en afspraken op het brede terrein van migratie (bestrijding van illegale migratie inclusief terugkeer, mensenhandel- en smokkel, migratie en ontwikkeling, legale migratie en vluchtelingenbescherming) vorm krijgen. Nederland neemt deel aan de mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië en Georgië. In 2010 hebben de deelnemende EU-lidstaten samen met het partnerland een projectvoorstel uitgewerkt, een zogenaamd «*targeted initiative*», te

financieren uit Commissiemiddelen. In het geval van Georgië ligt het accent op terugkeer en herintegratie. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de Nederlandse deelnemer. In het geval van Kaapverdië gaat het om het versterken van het migratiemanagement. De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is, aan Nederlandse zijde, betrokken bij de uit te voeren activiteiten.

- *Regionale protectieprogramma's.* De EU financiert initiatieven gericht op het versterken van *bescherming van vluchtelingen in de regio van herkomst*. Deze regionale beschermingsprogramma's (RPP's) betreffen vooral capaciteitsopbouw projecten, zoals hulp bij registratie van vluchtelingen en hulp bij het opzetten van asielsystemen. Naar aanleiding van een eerste voorzichtig positieve evaluatie door de Europese Commissie werd door de EU naast het verbeteren van de lopende projecten (Tanzania, Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië) besloten om het regionale beschermingsprogramma uit te breiden tot de Hoorn van Afrika (Kenia, Djibouti en Jemen) alsook Noord-Afrika (Libië, Egypte en Tunesië).¹ Deze projecten worden in samenwerking met UNHCR uitgevoerd. Voor de Hoorn van Afrika heeft de EU 5 miljoen Euro uitgetrokken. Voor Noord-Afrika, Tanzania en Oost-Europa gaat het om 6.6 miljoen Euro. Deze financiële bijdragen zijn complementair aan andere bijdragen die de EU of afzonderlijke lidstaten geven

Beleidsprioriteit 2: Institutionele ontwikkeling.

Uit het budget voor internationale migratie en ontwikkeling heeft Nederland de afgelopen jaren verschillende projecten medegefinancierd om overheden van ontwikkelingslanden te helpen bij de ontwikkeling en het voeren van een eigen migratiebeleid. Het betreft veelal meerjarenprojecten op het vlak van datacollectie en het versterken van beleid en regelgeving (migratiemanagement in Kaapverdië; terugkeer naar, en herintegratie in, Georgië; een elektronische database ter ondersteuning van de Mediterrane Transit migratiedialoog), grensbeheer (bestrijding documentfraude in Ghana, regionaal trainingsinstituut voor de grenspolitie in Tanzania) en versterking van opvang en bescherming van vluchtelingen (lokale integratie in Tanzania en Jemen; opzetten van een asielsysteem in Mauritanië).

Beleidsprioriteit 3 Stimuleren van circulaire migratie / brain gain

Circulaire migratie

In het kader van de pilot circulaire migratie «Blue Birds» kunnen Nederlandse bedrijven 80 personen met een middelbare vakgerichte opleiding uit zowel Indonesië als Zuid-Afrika voor een periode van maximaal twee jaar in reguliere vacatures tegen een marktconform salaris in tekortberoepen (vooral technische beroepen, logistiek en IT) te werk stellen. Na deze periode dienen de migranten weer terug te keren naar eigen land, waar zij de in Nederland vergaarde kennis kunnen inzetten in het land van herkomst.

Doel van de pilot is om na te gaan of «circulaire» migratie leidt tot de veronderstelde «triple win»:

1. ontwikkeling voor de deelnemende migrant,
2. ontwikkeling voor het land van herkomst,
3. positieve effecten voor (de werkgever in) Nederland.

Bij de implementatie van de pilot heeft de uitvoerder veel complicaties ondervonden. De ambtelijke stuurgroep van de pilot, waarin de ministeries van BZ, SZW en BZK zijn vertegenwoordigd, zullen in overleg met

¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First annual report on Immigration and Asylum (2009). Com (2010) 214. P.6. Zie ook Annex 5 bij het Annual Action Plan 2010 part 2 of the Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the field of Migration and Asylum.

de uitvoerder aangeven dat voortzetting van uitvoering van de pilot niet zinvol is voor wederzijdse partijen op dit moment. Met de uitvoerder wordt gezocht naar een goede afronding van de pilot. Er zal op korte termijn een evaluatie worden uitgevoerd m.b.t. de uitvoering van de pilot circulaire migratie en de tot dusver geleerde lessen worden in kaart gebracht.

Tijdelijke terugkeer – uitzending van deskundigen.

IOM voert het «temporary return of qualified nationals» (fase 2) uit dat medio 2011 afloopt.

De verwachting is dat in juni van dit jaar 300 migranten, zowel vanuit Nederland als andere EU-lidstaten, tijdelijk zullen zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst om daar kennis over te dragen. Tot op heden zijn 256 migranten vanuit Nederland uitgezonden. Voor elk participierend land (Afghanistan, Sierra Leone, Soedan, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Ethiopië) is in overleg met diverse (overheids)partijen een beperkt aantal prioritaire sectoren geïdentificeerd. Het merendeel van de uitzendingen vond plaats in deze vooraf geïdentificeerde sectoren. Inmiddels heeft naar Afghanistan en Soedan ook een aantal «virtuele uitzendingen» (e-learning, waarvoor de migrant niet afreist naar het land van herkomst, maar kennis overdraagt via internet) plaatsgevonden. Er is sprake van onderuitputting van het budget als gevolg van het feit dat uitzendingen voor het merendeel korter dan de begrote drie maanden zijn geweest. Daarbij speelde de economische crisis (en de angst van migranten hun baan in Nederland te verliezen) een rol.

Daarnaast voert de migrantenorganisatie Stichting Dir een door Nederland gefinancierd project uit waarbij een dertigtal in Nederland verblijvende Ethiopiërs voor een periode van 6 tot 12 maanden terugkeren naar hun land van herkomst om hun in Nederland opgedane kennis en ervaring in te zetten in lokale organisaties die actief zijn op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en economische ontwikkeling. Inmiddels zijn 14 Ethiopische migranten in Ethiopië aan het werk en zijn 8 nieuwe migranten geselecteerd om uitgezonden te worden.

Onderzoek benutten meerwaarde migranten bij de ontwikkeling van herkomstlanden.

In de beleidsnotitie is de toezegging gedaan tot het doen van een onderzoek naar de voorwaarden waaronder de meerwaarde van migranten optimaal kan worden benut. Eind 2009 is daartoe door Pharos in samenwerking met de Stichting Mondiale Samenleving (SMS) een onderzoek gestart. Dit onderzoek richt zich op de meerwaarde van tijdelijke terugkeer van migranten voor de ontwikkeling van hun land van herkomst. De resultaten van het onderzoek zullen naar verwachting in het tweede kwartaal van 2011 worden gepresenteerd.

Beleidsprioriteit 4 Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

Nederland wil de positieve rol die migrantenorganisaties kunnen spelen bij de ontwikkeling van landen van herkomst versterken en ondersteunt dan ook een aantal initiatieven op dit terrein.

Ondersteuning bij het formuleren van een diaspora en ontwikkelingsbeleid.

Als uitvloeisel van het *Global Forum on Migration and Development* Athene (2009) ondersteunt Nederland de ontwikkeling van een handboek waarin per land een overzicht wordt gegeven van het overheidsbeleid met betrekking tot diaspora. Dit handboek is primair bedoeld als instrument voor beleidsmakers om de diaspora te betrekken en de samenwerking met hen aan te gaan in landen van herkomst en bestemming. IOM stelt dit handboek samen met het Migration Policy Institute (MPI) op. Het handboek zal naar verwachting in de zomer van 2011 zijn afgerond.

In Europees verband is Nederland binnen het thema *Migration, Mobility and Employment* (MME) van het *Joint Africa-EU Strategic Partnership* trekker van het onderwerp diasporabeleid.

Nederland heeft in 2010 twee activiteiten gefinancierd die zich richten op het ondersteunen van overheden van herkomstlanden bij het opzetten van diasporabeleid.

Allereerst heeft het *International Center for Migration Policy Development* (ICMPD) een vergelijkende studie uitgevoerd naar het diasporabeleid in 12 met name Afrikaanse landen. Deze activiteit, *Linking emigrant communities for more development*, is inmiddels afgerond. Nederland zal een vervolgproject van het ICMPD steunen waarin de onderzoeksresultaten van bovengenoemde studie als basis worden gebruikt ten behoeve van capaciteitsversterking van de overheden van betreffende landen.

Naast het ICMPD is ook het in Den Haag gevestigde *African Diaspora Policy Centre* (ADPC), in samenwerking met het *Centre for Migration Studies* (CMS) van de *University of Ghana*, actief op dit onderwerp. Dit centrum voert een project uit waarbij naast een onderzoekscomponent in totaal 24 ambtenaren van aan diaspora gerelateerde ministeries uit 12 Afrikaanse landen een training krijgen voor de versterking van het diasporabeleid. Daarnaast heeft Nederland de door het ADPC uitgevoerde activiteit *Participation of Diaspora in the Joint Africa-EU Strategic Partnership* gefinancierd. Dit project was gericht op het bevorderen van de actieve deelname van de Afrikaanse diaspora bij de uitvoering van het *Joint Africa-EU Strategic Partnership*. Beoogd werd een grotere bewustwording te creëren bij Afrikaanse en Europese beleidsmakers over de strategische rol die de diaspora kan spelen bij de implementatie van dit partnerschap. Aan de verschillende consultatiebijeenkomsten hebben diverse belanghebbenden deelgenomen, te weten: diasporaorganisaties uit EU-lidstaten, professionals en vertegenwoordigers van verschillende Afrikaanse landen, internationale organisaties, wetenschappers, Afrikaanse fora voor het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van EU-lidstaten, de Europese Commissie en de Afrikaanse Unie. Een belangrijke uitkomst van het project is de toezegging van diasporaorganisaties tot het oprichten van een Europees diaspora netwerk. De Europese Commissie heeft inmiddels het projectvoorstel voor deze activiteit onder het Thematisch programma goedgekeurd. Nederland zal de uitvoering van dit project financieel ondersteunen.

Capaciteitsopbouw van migrantenorganisaties

Om migrantenorganisaties die daartoe de potentie bezitten de kans te bieden door te groeien tot gelijkwaardige partners in ontwikkelingssamenwerking, heeft Nederland een financiële bijdrage geleverd aan drie programma's op het gebied van capaciteitsopbouw.

Uit de evaluatie van het inmiddels afgeronde professionaliseringstraject voor migrantenorganisaties, uitgevoerd door *Context international cooperation*, is gebleken dat de training heeft bijgedragen aan een meer robuuste opbouw van de dertig deelnemende organisaties.

Het tweede capaciteitsopbouwproject waaraan Nederland een bijdrage levert betreft *Development Marketplace for African Diaspora in Europe (D-MADE)*, geïnitieerd en uitgevoerd door de Wereldbank. Doel van het project is het stimuleren van Afrikaanse migrantenorganisaties uit zes Europese landen bij het opzetten en uitvoeren van innovatieve ontwikkelingsactiviteiten in hun landen van herkomst. De activiteiten richten zich op het bestrijden van armoede door het stimuleren van lokale economische groei. Voorbeelden van projecten betreffen het opzetten van een boterfabriek in Mali, de ontwikkeling van een bierbrouwerij in Ouagadougou (Burkina Faso) en het installeren van openbare toiletten in Kinshasa (Democratische Republiek Congo).

Het derde project betreft Migratie en Ontwikkeling 2008–2010 dat uitgevoerd werd door *Seva Network Foundation (Seva)*. In totaal hebben 123 migranten van 89 organisaties deelgenomen aan het trainingsprogramma. Door training en begeleiding van deze organisaties is geïnvesteerd in de verdere professionalisering van hun activiteiten. Na het volgen van de training konden de organisaties een projectvoorstel indienen bij Seva. Er zijn in totaal 42 projecten gefinancierd. De projecten werden uitgevoerd in diverse landen (waaronder 50% in Afrika) en droegen bij aan de economische en maatschappelijke ontwikkeling van herkomstlanden.

Beleidsprioriteit 5. Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

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 en 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. 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 daarom als informatief wordt beschouwd en bijdraagt aan groter transparantie van de Nederlandse remittance-markt. De website is echter nog onvoldoende bekend onder de doelgroep, waardoor de doelstelling van het aantrekken van minimaal 300 000 gebruikers binnen een jaar niet is bereikt. In 2009 hebben 32 680 gebruikers de site bezocht. In 2010 is het aantal gebruikers van januari tot en met augustus vastgesteld op 31 127. In overleg met de Stichting IntEnt zal worden nagegaan of d.m.v. een gerichte promotiecampagne het aantal gebruikers van de website kan worden vergroot.

Beleidsprioriteit 6 – Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

De belangrijkste ontwikkelingen in 2010 op het terrein van duurzame terugkeer en herintegratie waren:

Herintegratie Regeling Terugkeer

De Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT), uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie, biedt financiële ondersteuning aan ex-asielzoekers voor vrijwillige/zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst. De regeling is van start gegaan in 2004 en steeds voor perioden van twee jaar verlengd. Het aantal terugkeerders met HRT in 2010 was 1 160 (ter vergelijking: 1 018 in 2009), waarvan ongeveer 50% Irakezen.

Stichting Duurzame Terugkeer (SDT)

Dit pilotproject betreft terugkeerondersteuning in natura, zoals hulp bij het opzetten van een eigen bedrijf, het volgen van trainingen en opleidingen en het vinden van huisvesting. SDT is een samenwerkingsverband van COA, Healthnet/TPO, HIT, IOM, Nidos, Maatwerk bij Terugkeer, Stichting Mondiale Samenleving, Pharos en VluchtelingenWerk Nederland. Het project is van start gegaan op 1 maart 2010. Onlangs is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Hieruit blijkt dat het initiatief niet heeft geleid tot extra terugkeer en daarmee achter bleef bij de verwachtingen. Ook kwalitatief gezien heeft de SDT haar resultaten niet behaald. De tegenvallende resultaten hebben diverse oorzaken. Een aspect dat meespeelt is dat ondersteuning in natura minder aantrekkelijk wordt gevonden dan de financiële ondersteuning die onder de HRT wordt geboden. U bent in een separate brief meer in detail geïnformeerd over de evaluatie van de SDT¹.

Assisted voluntary return and reintegration (AVRR) Afghanistan en Irak

Deze twee landgebonden projecten voor vrijwillige terugkeer en herintegratie betreffen ondersteuning in natura, plus kleinschalige projecten voor lokale gemeenschappen die met veel terugkeerders te maken krijgen. De doelgroep maakt zeer weinig tot geen gebruik van deze projecten. De voorkeur lijkt vooral naar financiële ondersteuning (HRT) te gaan.

Als gevolg van de geringe belangstelling onder de terugkeerders voor assistentie door de SDT of uit middelen uit AVRR Afghanistan en Irak, zijn ook de uitgaven voor deze projecten in 2010 minder dan begroot.

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 opgevangen hoeven te worden door deze instellingen omdat zij meestal door familieleden en/of bekenden worden opgevangen. Het aanbod van opvangvoorzieningen aan potentiële terugkeerders is niettemin van belang om verantwoorde terugkeer mogelijk te maken in het geval zich geen familie aandient op het moment van terugkeer. 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.

Europese context, «best practices»

In het kader van het AVRR-project voor Irak is in 2010 door IOM een internationale bijeenkomst georganiseerd over «best practices» in bilaterale AVRR-projecten (met name met Irak) en over mogelijkheden en noodzaak van Europese samenwerking op dit terrein. Hieruit kwam het beeld naar voren dat in andere Europese landen de financiële onder-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 334, nr. 80.

steuning vaker wordt gekoppeld aan ondersteuning in natura. In Nederland bestaat deze koppeling nog niet. Terugkeerders moeten kiezen voor één van beide vormen van ondersteuning. Het beleid wordt thans opnieuw bezien in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lopend onderzoek

IS-Academie¹

De Universiteit van Maastricht voert in het kader van de IS-Academie «Migration and Development: A World in Motion» beleidsonderbouwend onderzoek uit. De looptijd van het project is 2009–2014. Doel van financiering van dit beleidsonderbouwend onderzoek is de relatie tussen onderzoek en beleid te versterken. Binnen het onderzoekstraject worden vijf PhD-onderzoeken 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 zal met concrete beleidsaanbevelingen op genoemde terreinen komen.

The Hague Process on Refugees and Migration (THP) – Scenario Onderzoek

THP voert, in samenwerking met het International Migration Institute (IMI)², een door Nederland medegefinancierd onderzoek uit naar de richting en aard van toekomstige mondiale en regionale migratiestromen en het effect hiervan op landen van bestemming in Europa en landen van herkomst in Afrika, Azië en het Midden Oosten. Ten behoeve van de uitwerking in onderzoeksrapporten van een aantal scenario's en analyses voor specifieke regio's vonden in 2010 enkele brainstorm sessies plaats tussen onderzoekers, overheidsfunctionarissen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

¹ 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.

² Onderdeel van de Oxford James Martin 21st century School.