

Vergaderjaar 2014–2015

30 573

Migratiebeleid

Nr. 129

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2014

Op 27 juni 2014 ging u de Voortgangsrapportage migratie en ontwikkeling 2013 toe (Kamerstuk 30 573, nr. 126). In deze brief wil ik u graag, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, informeren over de voornemens tot actualisering van het beleid voor migratie en ontwikkeling. De brief gaat eerst in op de achtergrond van de beleidswijzigingen, waarna voor elke nieuwe beleidsprioriteit wordt aangegeven op welke terreinen de Nederlandse inzet wordt voortgezet, gewijzigd of versterkt.

Beleid sinds 2008

De beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling uit 2008 stelde zes prioriteiten:

1. Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog;
2. Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement;
3. Stimuleren van circulaire migratie / brain gain;
4. Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties;
5. Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling;
6. Bevorderen van duurzame terugkeer (en herintegratie).

In het kader van deze zes prioriteiten is de afgelopen jaren een breed scala van kleinschalige projecten gefinancierd vanuit het budget voor migratie en ontwikkeling (9 miljoen Euro per jaar).

Behoefte aan actualisering beleid

Internationaal is de behoefte aan samenwerking op het terrein van migratie groter dan ooit tevoren. Wereldwijd zijn er thans 232 miljoen migranten, waaronder 17 miljoen vluchtelingen. Mede als gevolg van de verslechterde situatie in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, is in 2014 de migratie naar Europa verdrievoudigd en is het aantal asielzoekers in Nederland verdubbeld. Door de stijgende irreguliere migratie, floreren

grensoverschrijdende, georganiseerde, criminele en terroristische netwerken, die zich onder andere verrijken door mensensmokkel -en handel.

Teneinde zo goed mogelijk te kunnen bijdragen aan de groeiende behoefte tot samenwerking en ondersteuning op migratieterrein, is gekozen voor aanpassing van het beleid voor migratie en ontwikkeling (MO), in twee opzichten. In de eerste plaats is gekozen voor focus op een beperkt aantal beleidsprioriteiten, op die terreinen waar de behoeften het grootst zijn. In de tweede plaats wordt ingezet op het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de MO programma's. In dit kader zal slechts een select aantal projecten, die op basis van monitoring en evaluaties het meest succesvol zijn gebleken, in de komende jaren worden voortgezet en uitgebreid.

Nieuwe beleidsprioriteiten Migratie en Ontwikkeling

1) Opvang in de regio

Het percentage vluchtelingen dat in de regio verblijft, is de afgelopen twee jaar gegroeid van 75% naar 86%. Het afgelopen decennium is de gemiddelde duur van onvrijwillig verblijf buiten eigen land meer dan verdubbeld, tot 17 jaar. Daarnaast is reeds enige jaren sprake van een trend, waarbij het aantal vluchtelingen dat in vluchtelingenkampen verblijft, steeds verder afneemt. Inmiddels is het de inzet van organisaties als UNHCR (de VN vluchtelingenorganisatie) dat vluchtelingen zoveel mogelijk reguliere huisvesting vinden, in bestaande steden en dorpen. De inzet is voorts dat vluchtelingen zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande, lokale voorzieningen, zoals voor gezondheidszorg, onderwijs en water en sanitatie. Echter, wanneer het om grote aantallen vluchtelingen gaat, legt dit uiteraard een grote druk op de bestaande voorzieningen. Dit erodeert de bereidheid bij lokale overheden om vluchtelingen op te vangen en leidt vaak tot conflicten met de lokale bevolking.

Belangrijkste doelstelling van het MO-beleid voor opvang in de regio, is het bevorderen van lokale integratie van vluchtelingen, door spanningen met gastgemeenschappen te reduceren en de zelfredzaamheid van vluchtelingen te vergroten. Hierbij zal speciale aandacht uitgaan naar kwetsbare groepen, zoals vrouwen en kinderen.

Er loopt thans een aantal, vanuit het MO-budget gefinancierde, projecten op het gebied van opvang in de regio; de meest doelmatige zullen de komende periode worden uitgebreid. Deze projecten worden uitgevoerd door UNHCR, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en internationale non-gouvernementele organisaties (INGO's, bv. War Child), onder meer in Libanon, Jordanië, Jemen, Egypte en Kenia. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bevordering van de zelfredzaamheid van vluchtelingen, door het aanbieden van trainingen, vakopleidingen en steun bij het opzetten van een eigen bedrijf. Daarnaast worden talencursussen aangeboden, zodat vluchtelingen de taal van het land van opvang kunnen leren, en is er steun voor gemeenschappelijke activiteiten van vluchtelingen en de lokale bevolking. Ook zijn er bewustwordingscampagnes voor lokale autoriteiten en gastgemeenschappen, trainingen in het omgaan met conflicten en krijgen vluchtelingen voorlichting over hun rechten en kansen.

Vanuit het budget voor migratie en ontwikkeling zal geen humanitaire hulp of opschaling van basisvoorzieningen worden gefinancierd; hiervoor bestaan andere programma's.

2) Versterken migratiemanagement

Migratie en mobiliteit zijn omvangrijker dan ooit tevoren. Migratie kan (tijdelijke) knelpunten op de internationale arbeidsmarkt oplossen en soelaas bieden voor landen of regio's waar sprake is van sterke vergrijzing. In 2016 zullen de «remittances» naar schatting USD 681 miljard bedragen en bijdragen aan het levensonderhoud van een miljard mensen. Ook leidt migratie tot meer internationale uitwisseling van kennis, ervaring, ideeën en culturen. Er is echter ook een keerzijde: «brain drain» verergert tekorten aan goed opgeleid personeel, onder andere in sectoren als gezondheidszorg en onderwijs, en er is een toename van grensoverschrijdende, georganiseerde misdaadnetwerken, die jaarlijks vele tientallen miljarden Euros verdienen met mensensmokkel -en handel en een risico vormen voor de integriteit en stabiliteit van overheden.

De toegenomen -reguliere en irreguliere- migratiestromen leiden tot een groeiende behoefte aan beter migratiemanagement. Vanuit het programma voor migratie en ontwikkeling zal de aandacht vooral uitgaan naar ondersteuning van ontwikkelingslanden bij het opzetten van effectieve overheidssystemen voor het reguleren van migratie, bestrijden van mensensmokkel en -handel, en behandelen van asielaanvragen. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van de expertise binnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst en Koninklijke Marechaussee, en van IOM en UNHCR. Daarnaast zal het Nederlandse streven naar meer migratiesamenwerking in EU-verband worden geschraagd door cofinanciering van projecten in het kader van voor Nederland prioritaire EU mobiliteitspartnerschappen en regionale migratiedialogen (zoals het zogenaamde Boedapest- en Rabat proces).

Nieuw is dat in de komende periode meer aandacht zal uitgaan naar de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, het bevorderen van de rechten van migranten en het tegengaan van uitbuiting van migranten, waaronder de aanpak van malafide recruiteringsbureaus. Hierbij vormen organisaties als de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), IOM en het «United Nations Office on Drugs and Crime» (UNODC) belangrijke partners. Het UNODC jaarrapport over mensenhandel, dat in november 2014 werd uitgebracht, toont eens te meer aan dat extra inzet hard nodig is: mensenhandel blijft stijgen, 62% van de slachtoffers in Afrika en het Midden-Oosten zijn kinderen en misdaadnetwerken verdienen er jaarlijks tientallen miljarden US dollars mee.

Voortaan zal vaker gewerkt worden in trilaterale samenwerkingsverbanden, zodat ontwikkelingslanden ook van elkaars (meer gelijksoortige) ervaringen kunnen leren. De focus zal liggen op Noord- en West-Afrika, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten, in het bijzonder landen waar Nederland kansen ziet om de samenwerking te versterken, ook op terreinen als het terugkeerbeleid en de bestrijding van mensensmokkel.

Voorts blijft Nederland actief bijdragen aan regionale en internationale fora en samenwerkingsverbanden op het terrein van migratie (bijvoorbeeld IOM, de Verenigde Naties en het «Global Forum on Migration and Development»). Binnen deze fora en de Europese Unie (EU) wordt breed onderkend dat migratie niet los kan worden gezien van ontwikkeling, en vice versa. De Nederlandse inzet zal zich de komende tijd vooral richten op het vergroten van de positieve bijdrage van migratie op ontwikkeling, het versterken van de bestrijding van mensensmokkel -en handel, en een betere balans tussen aandacht voor de belangen en uitdagingen van herkomstlanden en voor die van bestemmingslanden (inclusief het belang van terugkeer als sluitstuk van het migratiebeleid).

3) Betrekken van diaspora bij ontwikkeling van hun herkomstland

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken waardeert de actieve inbreng van de in Nederland woonachtige diaspora uit ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld voor economische diplomatie, het vergroten van onze landenkennis en het versterken van ontwikkelingssamenwerking. Tweemaal per jaar worden migrantenorganisaties en geïnteresseerde diasporaleden uitgenodigd voor een consultatiebijeenkomst op het Ministerie; de eerstvolgende vindt plaats op 12 december a.s. Daarnaast is er met grote regelmaat overleg met de diaspora over specifieke landen of initiatieven, bijvoorbeeld met leden van de Somalische diaspora over de Nederlandse inzet ten aanzien van Somalië, of met de Angolese diaspora over organisatie van een banenmarkt voor Angolezen in Nederland, die belangstelling hebben voor werk bij Nederlandse bedrijven in Angola.

Er wordt een einde gemaakt aan de versnippering binnen het migratie en ontwikkeling subsidieprogramma. De focus zal voortaan uitgaan naar samenwerking met de overheden van herkomstlanden, met als doel bevordering van «brain gain» door migratie.

In dat kader wordt bijvoorbeeld een database opgezet van Nederlanders met een migrantenachtergrond, die graag bereid zijn (tijdelijk) te werken voor bedrijven, NGO's of overheidsinstanties in hun herkomstland.

Daarnaast lopen tot 2016/2017 diverse programma's waarbij migranten gebruik kunnen maken van training en coaching bij het uitwerken van een goed «business plan» en bij het starten van een bedrijf in het herkomstland. De migranten dienen zelf voor startkapitaal te zorgen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het «Dutch Good Growth Fund» of «crowd funding» (bijvoorbeeld vanuit de diaspora). In de eerste helft van 2016 zal een evaluatie plaatsvinden van deze programma's voor migrantenondernemerschap, op basis waarvan besloten zal worden over een mogelijk vervolg.

Het IOM programma voor «Temporary Return of Qualified Nationals» (TRQN) loopt nog tot eind 2015. Ook dit programma zal geëvalueerd worden, alvorens te beslissen over een mogelijk vervolg.

Het verlagen van de kosten van geldovermakingen door migranten blijft een belangrijk onderwerp, waar internationaal een sterke lobby voor bestaat onder leiding van de WereldBank, VN en IOM. Er is gerede kans dat in de post 2015 ontwikkelingsagenda het streven naar een maximum van 3% kosten van «remittances» zal worden opgenomen. Binnen Nederland zullen het Ministerie van Financiën en financiële dienstverleners de mogelijkheden bezien om de kosten van «remittances» te verlagen.

4) Bevorderen van vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie

Het bevorderen van vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie van ex-asielzoekers uit Nederland is een prioriteit. Momenteel is overleg gaande tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie over vernieuwing van het beleid inzake terugkeer en herintegratie. In december 2014 wordt een nieuw subsidiekader voor dit beleidsterrein gepubliceerd, waarbij de inzet is de effectiviteit en efficiëntie van de geboden ondersteuning verder te vergroten. Vanaf volgend jaar zal sprake zijn van een geharmoniseerd, verplicht monitoringskader. Zodoende kan

meer informatie verzameld worden over de effectiviteit van de geboden herintegratieondersteuning.

Nieuw is dat onder deze prioriteit ook programma's voor «zuid-zuid» terugkeer en herintegratie zullen worden gefinancierd. Een pilot project op dit gebied (Nederlandse bijdrage: Euro 200.000), uitgevoerd door IOM Marokko, is eerder deze maand positief geëvalueerd: in 2013–2014 zijn 1.009 Afrikaanse migranten, die op weg naar Europa in Marokko waren gestrand, terug gekeerd naar huis. De tevredenheid onder de geïnterviewde terugkeerders is hoog. Aanbevelingen voor verbetering betreffen onder meer de speciale zorg die de groep van ruim honderd slachtoffers van mensenhandel nodig heeft (veelal jonge meisjes). Nederland zal extra financiering beschikbaar stellen voor de volgende fase van dit project.

Alle vier bovengenoemde prioriteiten zullen in de komende maanden – samen met het Ministerie van Veiligheid en Justitie – in meer detail worden uitgewerkt, in overleg met de diaspora in Nederland, (inter)nationale NGO's, internationale organisaties, partnerlanden en academici.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen