Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Maastricht University

Migratie en Ontwikkeling

Beleidsevaluatie van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bram Frouws
Ton Grimmius

Projectnummer: BA3998

Zoetermeer, 6 juni 2012

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Migratie en Ontwikkeling. Twee beleidsterreinen die al jaren politiek, maatschappelijk, beleidsmatig en wetenschappelijk volop in de belangstelling staan. Daarbij is steeds meer aandacht gekomen voor de relatie tussen migratie en ontwikkeling en de wijze waarop beleidsmatig positieve uitkomsten zijn te behalen op het raakvlak van beide beleidsterreinen.

Nederland voert al lange tijd een actief migratie- en ontwikkelingsbeleid en is op dit gebied een van de voorlopers in Europa. In 2004 kende Nederland al een gezamenlijke beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatsecretaris van Justitie. In 2008 volgde een nieuwe beleidsnotitie, met concrete actiepunten en een zestal beleidsprioriteiten: de 'Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid geëvalueerd worden.

In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben Panteia/Research voor Beleid en de Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG) het migratie- en ontwikkelingsbeleid sinds 2008, gebaseerd op bovengenoemde beleidsnotitie, geëvalueerd. Een evaluatie die wij met veel plezier en enthousiasme hebben uitgevoerd.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:
- Bram Frouws (onderzoeker/projectleiding; Panteia/Research voor Beleid);
- Ton Grimmius (projectsupervisie; Panteia/Research voor Beleid);
- Dr. Melissa Siegel (intern projectleider MGSoG en auteur *background paper*; MGSoG);
- Sonja Fransen, Katie Kuschminder en Vivianne van der Vorst (onderzoekers; MGSoG);
- Prof. Ronald Skeldon (review *background paper*; *Sussex Centre for Migration Research*).

De eindrapportage is verzorgd door Bram Frouws en Ton Grimmius.

De evaluatie is begeleid door een referentiegroep bestaande uit:
- Rene Spitz (Ministerie van Buitenlandse Zaken, DCM-MA, Cluster Migratie en Ontwikkeling)
- Winke van der Els (Ministerie van Buitenlandse Zaken, DCM-MA, Cluster Migratie en Ontwikkeling)
- Nico van Niekerk (Ministerie van Buitenlandse Zaken Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie)
- Joella van Rijn (Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Effectiviteit en Coherentie)
- Sunita Verlinde (Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Effectiviteit en Coherentie)
- Rene van Schijndel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Migratiebeleid)
- Gery Nijenhuis (Universiteit Utrecht)

Onze hartelijke dank gaat uit naar de vele respondenten die ons gedurende het onderzoeksproces van waardevolle informatie hebben voorzien en naar de leden van de referentiegroep voor de prettige en constructieve samenwerking.

Bram Frouws – Panteia/Research voor Beleid
Melissa Siegel – Maastricht Graduate School of Governance
Ton Grimmius – Panteia/Research voor Beleid

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies 9

Summary and conclusions 27

1 Inleiding 43

1.1 Achtergrond 43
1.2 Opzet van de evaluatie 43
1.2.1 Uitgangspunten 43
1.2.2 Doelstellingen en evaluatievragen 45
1.2.3 Evaluatieopzet 45
1.3 Leeswijzer 47

2 Migratie en ontwikkeling: een theoretisch perspectief 51

2.1 Inleiding 51
2.2 De invloed van ontwikkeling op migratie 51
2.3 De invloed van migratie op ontwikkeling 53
2.3.1 Micro-niveau 53
2.3.2 Meso-niveau 54
2.3.3 Macro-niveau 54
2.4 Enkele aandachtspunten 55
2.5 Conclusies 58

3 Het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid 59

3.1 Inleiding 59
3.2 De totstandkoming van het migratie- en ontwikkelingsbeleid 59
3.3 De beleidsnotitie ‘Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008’ 62

4 Subsidiecriteria en beoordelingsproces 69

4.1 Inleiding 69
4.2 Criteria 69
4.3 Beoordelingsproces 71
4.3.1 Beoordeling van projectaanvragen 71
4.3.2 Beoordeling van eind- en voortgangsrapportages 72
4.4 Afgewezen projecten 73
4.5 Conclusies 74

5 Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid 75

5.1 Inleiding en achtergrond 75
5.2 Global Forum on Migration and Development 77
5.3 Mondiaal perspectief 80
5.4 Europees perspectief 82
5.5 Nationaal perspectief 83
5.6 Conclusies 85

6 Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement 89

6.1 Inleiding en achtergrond 89
6.1.1 Institutionele ontwikkeling en migratiemanagement: een theoretisch perspectief 90
6.2 Uitgevoerde activiteiten en resultaten 92
6.2.1 The Regional Immigration Training Academy in Moshi' (TRITA) 94
6.3 Conclusies 97

7 Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain* 99

7.1 Inleiding en achtergrond 99
7.1.1 Circulaire migratie: een theoretisch perspectief 101
7.2 De Pilot Circulaire Migratie 104
7.2.1 Inleiding 104
7.2.2 Activiteiten 105
7.2.3 Resultaten 106
7.2.4 Conclusies 107
7.3 Tijdelijke uitzending vanuit Nederland 111
7.3.1 Inleiding 111
7.3.2 Uitgevoerde activiteiten 111
7.3.3 Resultaten 113
7.3.4 Conclusies 117
7.4 Algemene conclusies 120

8 Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties 123

8.1 Inleiding en achtergrond 123
8.1.1 Betrokkenheid van migrantenorganisaties: een theoretisch perspectief 124
8.2 Uitgevoerde activiteiten en resultaten 128
8.2.1 Capacity Building Newly Formed Diaspora Ministries in Africa 129
8.2.2 Professionalisering Migrantenorganisaties 132
8.3 Conclusies 134

9 Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling 139

9.1 Inleiding en achtergrond 139
9.1.1 Geldovermakingen: een theoretisch perspectief 140
9.2 Uitgevoerde activiteiten 143
9.3 Resultaten 148
9.4 Conclusies 149

10 Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie 153

10.1 Inleiding en achtergrond 153
10.1.1 Duurzame terugkeer en herintegratie: een theoretisch perspectief 154
10.2 Uitgevoerde activiteiten 164
10.3 Resultaten 166
10.4 Een blik op de toekomst 170
10.5 Conclusies 172

Bijlage 1 Lijst met afkortingen 179

Bijlage 2 Referentiepaper 181

Bijlage 3 Overzicht respondenten 185

Bijlage 4 Migratie en Ontwikkeling: een reconstructie van de totstandkoming van het beleid 187

Bijlage 5 Het Migratie- en Ontwikkelingsbeleid vanaf 2008 211

Bijlage 6 Beschrijving van projecten en resultaten 227

Bijlage 7 Literatuuroverzicht 265

Samenvatting en conclusies

Inleiding

Nederland voert al geruime tijd een actief migratie- en ontwikkelingsbeleid. In 2008 werd de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling' gepubliceerd. Dit betrof een gezamenlijke notitie van de bewindslieden voor Ontwikkelingssamenwerking en Justitie en vormde een concretisering van de voorgaande notitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004. In de beleidsnotitie 2008 werd vastgesteld dat migranten in toenemende mate als potentiële bron van ontwikkeling in landen van herkomst worden gezien. Bijvoorbeeld door het sturen van geld en het inzetten van hun competenties voor sociaal-economische en politieke ontwikkeling van landen van herkomst. Geconcludeerd werd dat overheidsbeleid een bescheiden bijdrage kan leveren aan het versterken van de positieve effecten van migratie op ontwikkeling en het verzachten van de negatieve effecten.

De beleidsnotitie bevatte een zestal beleidsprioriteiten:

1. Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid
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

Het migratie- en ontwikkelingsbeleid wordt voor een belangrijk gedeelte uitgevoerd door middel van subsidies aan organisaties die activiteiten uitvoeren, die invulling geven aan de zes beleidsprioriteiten. Vanaf 2008 zijn ongeveer 40 verschillende activiteiten uitgevoerd[1]. Deze lopen uiteen van projecten gericht op de ondersteuning van migranten die tijdelijk terugkeren naar het land van herkomst tot capaciteitsopbouw van diaspora ministeries in Afrikaanse landen of het trainen van migrantenorganisaties in Nederland. Daarnaast is een actieve opstelling van Nederland in de internationale dialoog over migratie en ontwikkeling, waaronder in EU-verband en internationale fora zoals de Verenigde Naties en het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD), een belangrijk onderdeel van het migratie- en ontwikkelingsbeleid.

Het totale budget voor activiteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling bedraagt EUR 9 mln. per jaar. Tot 2008 was dit EUR 5 mln. per jaar. Vanaf 2008 is echter, op grond van het amendement Ferrier, EUR 4 mln. additioneel beschikbaar gesteld voor het bieden van financiële ondersteuning aan de terugkeer van in Nederland aanwezige asielzoekers

[1] Ook onderzoeksrapporten, een advies op een projectvoorstel of het bijwonen symposia zijn te beschouwen als activiteiten waarvoor aparte activiteitennummers bestaan. We focussen in deze evaluatiestudie echter op concrete projecten, die direct beogen een bijdrage te leveren aan de genoemde beleidsprioriteiten. Het totaal aantal beschreven projecten in bijlage 6 bedraagt daarom minder dan 40.

naar hun land van herkomst[1]. In 2009, 2010 en 2011 was de verdeling van middelen over de bovengenoemde zes beleidsprioriteiten als volgt:

Uitgaven (EUR mln.) per beleidsprioriteit	2009	2010	2011	Totaal 2009-2011
1. Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid	0.2	1	0.05	1.25
2. Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement	2.3	0.2	2.1	4.6
3. Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*	1.1	0.7	1.4	3.2
4. Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties	1.2	0.6	0.3	2.1
5. Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling	0.1	-	0.35	0.45
6. Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie	4.1	3.3	4.5	11.9
Totaal	**9**	**5.8**[2]	**8.7**	**23.5**

De evaluatie

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid geëvalueerd worden. In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben Panteia/Research voor Beleid en de *Maastricht Graduate School of Governance* (MGSoG) het migratie- en ontwikkelingsbeleid sinds 2008 geëvalueerd. Deze rapportage doet hier verslag van. De evaluatie is uitgevoerd tussen februari 2012 en mei 2012.

Het direct vaststellen van effecten van de uitgevoerde activiteiten op de brede beleidsprioriteiten was in het kader van deze evaluatie om verschillende redenen niet mogelijk en vormde dan ook geen onderdeel van deze evaluatie. Allereerst omdat effecten van overheidsbeleid vaak pas op langere termijn zichtbaar zijn, zoals ook verwoord in de beleidsnotitie uit 2008. Bovendien werd in de notitie vastgesteld dat de relatie tussen migratie en ontwikkeling niet eenduidig is. De inzet van het migratie- en ontwikkelingsbeleid is dan ook, zoals hierboven al benoemd, het leveren van een bescheiden bijdrage aan het versterken van de positieve effecten van migratie op ontwikkeling en het verzachten van de negatieve effecten.

Ten tweede is bij veel van de activiteiten geen sprake van concreet geoperationaliseerde en vooraf vastgestelde effectindicatoren, waardoor niet duidelijk is wat de beoogde effecten zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de activiteiten gericht op het bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie van (ex-)asielzoekers. Onduidelijk is of het daarbij gaat om de mate waarin de ondersteuning vertrek stimuleert, om het effect op de individuele herintegratie van de terugkeerder in het land van herkomst of om ontwikkeling van de gemeenschap waarnaar de migrant terugkeert. Ook is bij veel activiteiten sprake van ruim geformuleerde, globale doelstellingen die niet te meten zijn.

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.

[2] In 2010 was sprake van onderuitputting. Dit had te maken met lagere uitgaven dan begroot voor verschillende projecten: de pilot circulaire migratie, tijdelijke terugkeer, de Stichting Duurzame Terugkeer en projecten gericht op terugkeer en herintegratie naar Afghanistan en Irak. Toelichting hierop is opgenomen in de afzonderlijke hoofdstukken en in bijlage 6.

Wanneer de effectindicatoren wel duidelijk gedefinieerd zijn, is het voor het vaststellen van effecten van de activiteiten nodig om veranderingen in die indicatoren te meten ten opzichte van de beginsituatie. Dat vereist een *baseline* of nulmeting. Daar is in het geval van het migratie- en ontwikkelingsbeleid geen sprake van.

Ten slotte moeten eventuele waargenomen veranderingen toegeschreven kunnen worden aan de activiteit (attributie). Daarvoor moet strikt genomen ook bekend zijn wat er zou zijn gebeurd wanneer de activiteit niet had plaatsgevonden. Pas dan is de vraag te beantwoorden of de geleverde output een aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan de verwezenlijking van de met de activiteit beoogde doelstellingen. Een dergelijke *counterfactual* ontbreekt vaak.

Vanwege bovenstaande overwegingen is in deze evaluatie gekozen voor een *theory-based* benadering. Op basis van inzichten uit de literatuur is onderzocht in hoeverre het aannemelijk is dat de uitgevoerde activiteiten de beoogde effecten realiseren en dus een bijdrage leveren aan de beleidsprioriteit. De evaluatie van de activiteiten richtte zich niet op de effecten van deze activiteiten, maar wel op de direct zichtbare, concrete resultaten (*output*).

De evaluatie bestond uit een uitgebreide literatuurstudie, deskresearch, het opstellen van een wetenschappelijk *backgroundpaper*, dossieronderzoek, 60 diepte-interviews en vijf casestudies. De opzet van elke casestudie bestond uit literatuuronderzoek, dossieronderzoek en meerdere interviews.

Het belangrijkste criterium bij de selectie van de casestudies was de spreiding over vijf van de zes beleidsprioriteiten. Onder de eerste beleidsprioriteit - meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid – zijn, behalve financiële bijdragen aan het GFMD, geen projecten uitgevoerd. Daarom is er geen casestudie uitgevoerd gericht op deze beleidsprioriteit.

Bij de selectie van casestudies gericht op de overige vijf beleidsprioriteiten is daarnaast rekening gehouden met het type activiteiten (bijvoorbeeld in Nederland of in landen van herkomst), het type uitvoerder (internationale organisatie of migrantenorganisatie) en de beschikbare informatie. Enkele casestudies waren gericht op meer dan één activiteit. Ten slotte zijn geen casestudies uitgevoerd naar twee relatief omvangrijke projecten waarnaar afzonderlijke externe evaluaties zijn uitgevoerd. Dit betreffen de pilot circulaire migratie en de Stichting Duurzame Terugkeer. De resultaten van beide evaluaties worden in het rapport vermeld.

Selectie van casestudies[1]

- *Regional Immigration Training Academy in Moshi* (Beleidsprioriteit 2: Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement);
- *Temporary Return of Qualified Nationals* (Beleidsprioriteit 3: Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain);*
- *Capacity Building Newly Formed Diaspora Ministries Africa* en Professionalisering Migrantenorganisaties (Beleidsprioriteit 4: Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties);
- De website www.geldnaarhuis.nl (Beleidsprioriteit 5: Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling);
- De Herintegratieregeling Terugkeer; Assisted Voluntary Return and Reintegration of Iraqi Nationals en Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan (Beleidsprioriteit 6: Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie).

Beantwoording centrale evaluatievragen

Hieronder geven we antwoord op de centrale evaluatievragen. Deze antwoorden vormen tevens de overkoepelende conclusies van deze evaluatie. Omdat de zes beleidsprioriteiten en de activiteiten die daarbinnen zijn uitgevoerd zeer uiteenlopend zijn, beantwoorden we de vragen hieronder waar nodig apart voor elke beleidsprioriteit.

De beantwoording van de centrale evaluatievragen vindt deels plaats op overstijgend niveau en is deels opgebouwd op basis van de afzonderlijke conclusies ten aanzien van de zes beleidsprioriteiten. De hoofdstukken in het rapport sluiten telkens af met deze conclusies per beleidsprioriteit. Voor een uitgebreide onderbouwing van de conclusies in deze samenvatting, op basis van theorie en praktijk, verwijzen we dan ook naar de afzonderlijke hoofdstukken. Voortvloeiend uit de conclusies sluit deze samenvatting af met enkele concrete aandachtspunten voor toekomstig beleid en een slotbeschouwing.

Hoe zijn de beleidsprioriteiten bepaald?

Uit de beleidsreconstructie blijkt dat de beleidsprioriteiten ook voor het uitbrengen van de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008' al grotendeels bestonden. Thema's zoals circulaire migratie, het betrekken van migrantenorganisaties, terugkeer en geldovermakingen stonden in de beleidsnotitie uit 2004 ook centraal. De beleidsprioriteiten komen daarnaast sterk overeen met de thema's die internationaal op de migratie- en ontwikkelingsagenda stonden. Zo werden in rapporten van de *Global Commission on International Migration* en de Europese Commissie en tijdens de Hoge Politieke Dialoog over migratie en ontwikkeling grotendeels dezelfde thema's benoemd als aandachtsgebieden voor migratie en ontwikkeling. Ten slotte is bij het bepalen van de beleidsprioriteiten veelvuldig gebruik gemaakt van wetenschappelijke inzichten.

[1] Zie voor een uitgebreide toelichting op deze projecten en beschrijvingen van de resultaten de hoofdstukken 6 tot en met 10 en bijlage 6.

Samengevat, de beleidsprioriteiten zijn op logische wijze tot stand gekomen op basis van internationale academische en beleidsmatige ontwikkelingen en vormen grotendeels een voortzetting van het migratie- en ontwikkelingsbeleid van voor 2008.

Welke keuzes zijn gemaakt voor de uitvoering (activiteiten, kanaalkeuze, landenkeuze, inzet van middelen enz.). En zijn de criteria zoals vastgelegd in het Subsidiebesluit van het ministerie toegepast?

Wat betreft landenkeuze is er de afgelopen jaren voor gekozen te focussen op partnerlanden voor Nederland op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dit zijn niet altijd de landen die vanuit migratieoogpunt voor Nederland prioritair zijn. Inmiddels is wel gekozen voor een strategische landenbenadering ten aanzien van die landen die vanuit migratieoogpunt prioritair zijn[1]. Wat hiervan de gevolgen zijn is nog niet te zeggen.

Over het algemeen zijn de criteria zoals vastgelegd in het subsidiebesluit en het subsidiekader voor migratie en ontwikkeling toegepast in de beoordeling van de projectaanvragen. Wel zijn deze criteria relatief breed en algemeen gedefinieerd. Dat biedt slechts in beperkte mate handvatten voor een beleidsinhoudelijke beoordeling (en afwijzing) van projectaanvragen. Op het gebied van vrijwillige terugkeer zijn inmiddels meer specifieke criteria gedefinieerd, waardoor een meer kritische beoordeling mogelijk is.

De inzet van middelen en het aantal activiteiten is niet evenredig verspreid over de zes beleidsprioriteiten, zoals blijkt uit het overzicht van uitgaven eerder in deze samenvatting. Sinds 2008 ging gemiddeld de helft van het hele budget naar de zesde prioriteit, duurzame terugkeer en herintegratie. Bij de andere beleidsprioriteiten verschilde de inzet van middelen per jaar. Het relatief grote bedrag dat is besteed aan de zesde beleidsprioriteit heeft, zoals eerder aangegeven, te maken met het amendement Ferrier, op grond waarvan vanaf 2008 EUR 4 mln. additioneel beschikbaar werd gesteld voor het bieden van financiële ondersteuning aan de terugkeer van in Nederland aanwezige asielzoekers naar hun land van herkomst[1]. Dit gaat om een ‘geoormerkt’ bedrag dat niet ingezet kon worden voor andere beleidsprioriteiten. In die zin is de gekozen verdeling van middelen een logische.

Zijn de beoogde activiteiten per beleidsprioriteit uitgevoerd? Zijn de beoogde resultaten gehaald?

Veel van de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van de beleidsnotitie 2008 werden al aangekondigd in de beleidsnotitie 2004, in de vele voortgangsrapportages of tijdens de debatten in de Tweede Kamer. Ook de activiteiten die werden aangekondigd in de beleidsnotitie 2008 zijn uitgevoerd. Wel is een tweetal grotere projecten vanwege tegenvallende resultaten voortijdig stopgezet: de pilot circulaire migratie en de Stichting Duurzame Terugkeer.

[1] Afghanistan, Algerije, Angola, Armenië, Belarus, Burundi, China, Djibouti, DRC, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Guinee Conakry, India, Irak, Iran, Jemen, Jordanië, Kenia, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalië (=Somaliland/Puntland), Sri Lanka, Syrië, Zuid-Soedan, Suriname en Turkije; de onderstreepte landen behoren tot de 15 OS partnerlanden.

Het aantal activiteiten per beleidsprioriteit verschilt sterk. We geven hieronder per beleidsprioriteit een korte schets van het type activiteiten dat is uitgevoerd onder elk van de beleidsprioriteiten. Daarnaast beantwoorden we de vraag in hoeverre de beoogde resultaten zijn gehaald. Deze laatste vraag is niet eenduidig met 'ja' of 'nee' te beantwoorden. Het verschilt per beleidsprioriteit en per activiteit in hoeverre de beoogde resultaten zijn behaald.

Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid

Activiteiten

Concreet gaat het binnen deze beleidsprioriteit voornamelijk om de bijdrage van Nederland aan de discussie over migratie en ontwikkeling op internationaal niveau. Zoals de ondersteuning door en actieve deelname van Nederland aan de achtereenvolgende bijeenkomsten van het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) en de inzet van Nederland in EU verband, door de deelname aan de EU mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië, Georgië en Armenië en bijvoorbeeld via cofinanciering van projecten onder het EU thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel.

Resultaten

Binnen deze eerste beleidsprioriteit is geen sprake van duidelijke beoogde resultaten als gevolg van concrete activiteiten. Op het abstractere niveau van de beleidsprioriteit zijn wel enkele interessante ontwikkelingen te beschrijven. Deze bespreken we bij de beantwoording van de volgende evaluatievraag.

Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

Activiteiten

Onder deze beleidsprioriteit zijn gedurende de evaluatieperiode relatief veel activiteiten uitgevoerd. Het gaat om activiteiten op het gebied van datacollectie over migratiestromen, het leveren van een bijdrage aan de verbetering van grensbeheer in derde landen en bescherming en opvang van vluchtelingen in de regio.

Resultaten

Algemeen geldt dat de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van de tweede beleidsprioriteit de beoogde resultaten grotendeels hebben behaald. Kanttekening hierbij is dat veel projecten nog doorlopen, pas recent zijn afgerond of resultaten beoogden die zich pas op langere termijn manifesteren. Hierdoor konden de resultaten niet altijd in kaart gebracht worden.

Het project gericht op de training van immigratiebeambten in Oost-Afrika (TRITA Moshi), onderwerp van één van de casestudies, is goed verlopen. Het project heeft er in geresulteerd dat een groot aantal immigratiebeambten in vijf Oost-Afrikaanse landen een training heeft ontvangen. Duurzaamheid lijkt gewaarborgd doordat, op basis van de train-de-trainer methode, een groep regionale trainers is opgeleid, die de trainingen kunnen voortzetten. Dat alle betrokken landen hebben geïnvesteerd in het project kan ook bijdragen aan de duurzaamheid.

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.

Stimuleren van circulaire migratie / brain gain

Activiteiten

Op het gebied van circulaire migratie zijn twee relatief omvangrijke projecten uitgevoerd: de pilot circulaire migratie en het project *Temporary Return of Qualified Nationals* (TRQN)[1]. Het eerste is gericht op tijdelijke arbeidsmigratie van migranten uit ontwikkelingslanden naar Nederland. Het tweede is gericht op tijdelijke uitzending van migranten in Nederland naar het land van herkomst.

Resultaten

De resultaten van het circulaire migratiebeleid zijn niet eenduidig. De pilot circulaire migratie heeft niet de beoogde resultaten opgeleverd en is voortijdig beëindigd. Hiervoor zijn verschillende factoren aan te wijzen. Deze hebben te maken met het raamwerk waarbinnen de uitvoerder opereerde (onder andere het gebrek aan flexibiliteit), de implementatie periode (economische en politieke situatie) en de kwaliteit van implementatie door de uitvoerder[2].

TRQN was wel succesvol en heeft de beoogde resultaten behaald. Zowel vanuit de diaspora in Nederland als vanuit organisaties in landen van herkomst is sprake van een blijvende vraag naar deelname/deelnemers aan het project. Kanttekening bij TRQN is dat een aantal doelen zeer ambitieus geformuleerd zijn. Bijvoorbeeld: de projectactiviteiten zijn volledig ingebed in het algemeen ontwikkelingsbeleid en –strategie van de landen van herkomst. Het is niet waarschijnlijk dat TRQN al deze doelen heeft behaald.

Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

Activiteiten

Binnen deze prioriteit worden verschillende sporen gevolgd.

- Migrantenorganisaties zijn betrokken als partner in beleid en uitvoering, tijdens bijvoorbeeld consultatiedagen voorafgaand aan het GFMD. In dat kader worden twee projecten gefinancierd die zich richten op de ontwikkeling van Europese diaspora platforms.
- Gestimuleerd wordt dat migrantenorganisaties daadwerkelijk ontwikkelingsprojecten uitvoeren. Daartoe is van belang dat zij op langere termijn kunnen uitgroeien tot volwaardige partners in ontwikkelingssamenwerking. In dat kader wordt onder andere een project gefinancierd gericht op professionalisering van migrantenorganisaties.
- Onderdeel van deze beleidsprioriteit vormt ook het versterken van diasporabeleid in landen van herkomst, waarbij overigens sprake is van een sterke overlap met de tweede beleidsprioriteit.
- Ten slotte worden de bestaande instrumenten voor ondersteuning van ondernemerschap door migranten in het land van herkomst onder de aandacht gebracht.

Resultaten

[1] Het project van de Stichting Dir, een Ethiopische migrantenorganisatie, was gericht op tijdelijke terugkeer van Ethiopische diaspora. Dit project zou dus ook kunnen vallen onder het stimuleren van circulaire migratie (beleidsprioriteit 3). Vanwege de uitvoering door een migrantenorganisatie is het echter ondergebracht bij beleidsprioriteit 4. Het betreft hier een voorbeeld van een project waarbij sprake is van een overlap tussen verschillende beleidsprioriteiten. Overigens is dit project vervroegd beëindigd.

[2] Naar de pilot circulaire migratie is in het kader van de onderhavige beleidsevaluatie geen nader onderzoek gedaan. De pilot is extern geëvalueerd door de MGSoG. De bevindingen in dit rapport ten aanzien van de pilot circulaire migratie zijn gebaseerd op de externe evaluatie van MGSoG; Siegel en van der Vorst, 2012.

Ten aanzien van de betrokkenheid van migrantenorganisaties zijn veel verschillende activiteiten uitgevoerd. Over het algemeen hebben deze de beoogde resultaten behaald. Hierbij geldt echter dezelfde kanttekening als bij de tweede beleidsprioriteit. Veel projecten lopen nog, zijn pas recent afgerond of beogen resultaten die zich pas op langere termijn manifesteren.

Een tweetal projecten is in de casestudies nader onderzocht. Het project gericht op capaciteitsversterking van diaspora ministeries in Afrika sluit goed aan bij de toenemende vraag vanuit Afrikaanse overheden naar ondersteuning bij het ontwikkelen van beleid op dit gebied. Het project kent positieve resultaten en heeft internationaal veel aandacht getrokken. Ook het project gericht op training en coaching van migrantenorganisaties is goed verlopen en is positief gewaardeerd door de deelnemers. In veel gevallen zijn de migrantenorganisaties naar aanleiding van de training concreet aan de slag gegaan met projectvoorstellen en organisatieveranderingen.

Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Activiteiten
Binnen de vijfde prioriteit, het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling, is één concrete activiteit gefinancierd (de website www.geldnaarhuis.nl). Deze website publiceert de kosten voor geldovermakingen. Het doel is het verbeteren van de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen, zodat de kosten omlaag gaan en er meer geld overblijft om naar landen van herkomst te sturen.

Resultaten
De website ‘Geld naar Huis’ heeft de beoogde resultaten tot nu toe niet behaald. In een externe evaluatie in 2010 is een aantal knelpunten geïdentificeerd op basis waarvan een actieplan voor 2012 is opgesteld. Aan de uitwerking hiervan wordt momenteel invulling gegeven. Op basis van dit plan is het mogelijk dat ‘Geld naar Huis’ zich nu wel ontwikkelt tot een goede, actuele en financieel onafhankelijke website. Op grond van de casestudie is dit echter niet met zekerheid vast te stellen. Het plan is ambitieus en ‘Geld naar Huis’ zal zich het komende jaar moeten bewijzen.

Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Activiteiten
Zoals eerder beschreven ging gemiddeld ongeveer de helft van het budget voor migratie en ontwikkeling naar de zesde beleidsprioriteit. Er zijn binnen deze beleidsprioriteit dan ook relatief veel activiteiten uitgevoerd. Deze zijn er allen op gericht (ex-) asielzoekers die daarvoor in aanmerking komen te ondersteunen bij terugkeer naar en herintegratie in het land van herkomst. De projecten bestonden ofwel uit een financiële ondersteuning of uit een vorm van *in kind* (in natura) herintegratieondersteuning. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om begeleiding bij het opzetten van een eigen bedrijf of bij het zoeken naar een baan, opleiding of huisvesting. Bij een van de meest recent opgestarte projecten is een combinatie van beide mogelijk.

Resultaten
De resultaten van activiteiten uitgevoerd in het kader van de zesde beleidsprioriteit laten een gevarieerd beeld zien. Verschillende projecten behalen de beoogde resultaten of over-

treffen deze zelfs. Dit geldt voor de Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT), het project gericht op terugkeer van families met minderjarige kinderen (AVR-FC) en het project gericht op de terugkeer en ondersteuning van Afghanen (REAN-plus). Dit zijn alle drie projecten waarbij sprake is van of uitsluitend financiële ondersteuning of een combinatie van financiële ondersteuning en *in kind* (in natura) ondersteuning. De projecten die uitsluitend bestonden uit *in kind* herintegratieondersteuning hebben de beoogde resultaten niet behaald. In deze laatste categorie valt de Stichting Duurzame Terugkeer, een samenwerkingsverband van negen maatschappelijke organisaties, waarvoor na het eerste jaar werd besloten vanwege tegenvallende resultaten geen vervolg te financieren.

Asielzoekers die in aanmerking komen voor terugkeer en herintegratieondersteuning dienden tot voor kort een keuze te maken tussen financiële ondersteuning of *in kind* ondersteuning. Het naast elkaar bestaan van regelingen voor financiële herintegratieondersteuning en *in kind* ondersteuning, niet complementair maar als keuze alternatieven, is een belangrijke verklarende factor geweest voor tegenvallende resultaten van *in kind* projecten. In het nieuwe beleidskader is wel gekozen voor een combinatiemogelijkheid. Dat zal deelname van terugkeerders aan de *in kind* ondersteuningsprogramma's naar verwachting ten goede komen.

Hebben de uitgevoerde activiteiten en de resultaten die daarmee zijn behaald bijgedragen aan het behalen van de gestelde beleidsprioriteiten?

Het is in het kader van deze evaluatie niet goed mogelijk vast te stellen in hoeverre de uitgevoerde activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan het realiseren van de beleidsprioriteiten. Zoals beschreven in de toelichting op de evaluatie, maakte effectonderzoek geen onderdeel uit van deze evaluatie. We beschrijven hieronder in hoeverre het aannemelijk is dat de uitgevoerde activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan het behalen van de gestelde beleidsprioriteiten. Net als bij de vorige vraag beantwoorden we deze vraag voor elk van de beleidsprioriteiten apart.

Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid

We bespreken hier enkele ontwikkelingen op achtereenvolgens mondiaal, Europees en nationaal niveau.

Internationaal is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor migratie en ontwikkeling. Er is veel waardering voor de actieve en prominente rol die Nederland heeft gehad in de internationale dialoog over migratie en ontwikkeling. Nederland heeft zich op mondiaal niveau sterk ingezet voor coherentie tussen migratiebeleid en de doelen die zijn gesteld in het ontwikkelingsbeleid. Belangrijke activiteit waarvoor vanuit het budget voor migratie en ontwikkeling directe middelen zijn ingezet, is de ondersteuning van het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). De resultaten van het GFMD zijn echter niet goed vast te stellen. De meerwaarde zit voornamelijk in de internationale dialoog en het creëren van bewustwording ten aanzien van de relatie tussen migratie en ontwikkeling.

Onduidelijk is in hoeverre migratie nadrukkelijk onderdeel is geworden van nationale en mondiale ontwikkelingsstrategieën. Er is internationaal discussie gaande over de positie

van migratie in een eventueel vervolg op de *Millenium Development Goals* (MDG's) na 2015.

Ook op Europees niveau is Nederland op verschillende manieren actief in het vergroten van de aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en ontwikkeling in migratiebeleid. Nederland zet zich in voor het waarborgen van beleidscoherentie voor ontwikkeling. In het EU voortgangsrapport over beleidscoherentie voor ontwikkeling 2011 is de Nederlandse bijdrage voor migratie en ontwikkeling aangemerkt als constructieve bijdrage[1]. In EU kader ondersteunt Nederland de inzet van de Commissie om samenwerking met derde landen op het vlak van migratie en mobiliteit op een samenhangende wijze te verbreden, waaronder op het onderwerp migratie en ontwikkeling. Een deel van de activiteiten die met middelen vanuit het budget voor migratie en ontwikkeling zijn gefinancierd betreft cofinanciering van projecten die onder het thematische programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie worden uitgevoerd. Nederland is partij bij drie van de vier mobiliteitspartnerschappen, met Kaapverdië, Georgië en Armenië. Deze mobiliteitspartnerschappen zijn onderdeel van de EU *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM), waarvan migratie en ontwikkeling een van de pijlers is. Recentelijk heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan over een nadere uitwerking van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit[2]. Met de mobiliteitspartnerschappen geven lidstaten vorm aan geïntegreerde samenwerking met derde landen op het gebied van migratie. Het doel van de mobiliteitspartnerschappen is het identificeren van nieuwe aanpakken om beheer van reguliere migratiestromen te verbeteren.

Op nationaal niveau is binnen deze beleidsprioriteit onder andere de beleidsdialoog op het gebied van migratie tussen de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Buitenlandse Zaken (BZ) van belang. Migratie en ontwikkeling is daarbinnen een van de aspecten waarop wordt samengewerkt. Hoewel sprake kan zijn van spanning tussen beide beleidsvelden van BZK en BZ, vormt het migratie- en ontwikkelingsbeleid een goede basis voor samenwerking tussen beide departementen.

In Nederland is duidelijk meer aandacht ontstaan voor migratie in het ontwikkelingsbeleid. Ook is meer aandacht ontstaan voor ontwikkeling in migratiebeleid. Dit geldt vooral voor de focus op ontwikkeling in het terugkeerbeleid. Desondanks lijkt in recente beleidsontwikkelingen of –voornemens ten aanzien van migratiebeleid minder aandacht voor ontwikkeling te bestaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beleid van het Ministerie van SZW om het aantal tewerkstellingsvergunningen voor migranten uit derde landen tot een minimum te willen beperken, tenzij het om kennismigranten gaat. Daarbij is geen aandacht voor mogelijkheden op het gebied van circulaire migratie van arbeidsmigranten die in Nederland komen werken of de negatieve effecten van *brain drain* in herkomstlanden. Wel zijn onder het huidige kabinet de beleidsprioriteiten van de notitie uit 2008 gehandhaafd.

Het huidige kabinet heeft ervoor gekozen de mogelijkheid tot conditionaliteit te hanteren in de relatie met landen van herkomst. Dat betekent dat landen die op terugkeergebied constructief met Nederland samenwerken, indien zij dat wensen, kunnen rekenen op steun op het bredere migratie-terrein. Het betekent ook dat indien landen van herkomst niet of on-

[1] Kamerstukken, 2011/2012, 32 605 Nr. 91.
[2] Kamerstukken 2011/2012, 22 112 Nr. 1297.

voldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen, dit consequenties kan hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, met name voor de eventuele OS-middelen die via de regering lopen. Bij het hanteren van conditionaliteit wordt een nadrukkelijke (voorwaardelijke) koppeling tussen beide beleidsterreinen gemaakt. Hier zijn echter vraagtekens bij te plaatsen. Het is de vraag of overheden van de betreffende landen gevoelig zijn voor deze pressie. Bovendien zijn de partnerlanden waar het huidige ontwikkelingsbeleid op is gericht, bijna zonder uitzondering landen die vanuit migratie (en terugkeer) perspectief voor Nederland van beperkt belang zijn.

Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

Verschillende projecten, zoals het trainen van een groot aantal immigratiebeambten in Oost-Afrika of het opstellen van hoofdlijnen voor een immigratiebeleid in Kaapverdië, lijken een bijdrage te hebben geleverd aan institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement. Ook zijn overheden van herkomstlanden ondersteund die beleid willen ontwikkelen om hun diaspora te betrekken bij ontwikkelingsinitiatieven[1]. In de internationale literatuur is echter te weinig bekend over de effectiviteit van activiteiten op het gebied van migratiemanagement. Het is dan ook niet goed vast te stellen in hoeverre het aannemelijk is dat de activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan het behalen van de beleidsprioriteit.

Stimuleren van circulaire migratie / brain gain

Ten aanzien van de derde beleidsprioriteit is van belang wat wordt verstaan onder circulaire migratie. Het concept verwijst naar een vorm van mobiliteit waarbij migranten vrij op en neer kunnen reizen tussen het land van herkomst en bestemming. In die zin hebben de uitgevoerde activiteiten geen bijdrage geleverd aan het realiseren van circulaire migratie. Desondanks heeft het TRQN project een succesvolle vorm van tijdelijke arbeidsmigratie van migranten naar het land van herkomst op gang gebracht. TRQN heeft bovendien voordelen gebracht voor instellingen in landen van herkomst waar de uitgezonden migranten gingen werken en heeft een positieve bijdrage geleverd aan *brain gain* in deze landen.

De pilot circulaire migratie heeft niet bijgedragen aan het realiseren van de beleidsprioriteit, maar heeft wel veel leerpunten opgeleverd voor eventueel toekomstig beleid. Wanneer de vraag vanuit de arbeidsmarkt weer toeneemt en ook politiek weer meer draagvlak is voor het concept, bestaan ook in de toekomst nog mogelijkheden voor het stimuleren van circulaire migratie en *brain gain*.

Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

De vierde beleidsprioriteit is gericht op het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties bij ontwikkeling. Op dit punt lijkt het beleid grotendeels geslaagd. Migrantenorganisaties zijn betrokken bij het beleid, ze hebben zich georganiseerd in meerdere platforms (ook op Europees niveau), migrantenorganisaties zijn getraind op het gebied van professionalisering en het diasporabeleid in landen van herkomst is versterkt. Ten aanzien van dit laatste heeft het project gericht op diaspora ministeries in Afrika er aan bijgedragen dat er niet alleen aandacht is voor het versterken van de betrokkenheid van de diaspora in landen van bestemming (Nederland). Het draagt er ook aan bij dat het beleid gericht op het

[1] Dit project is zoals eerder beschreven ondergebracht bij beleidsprioriteit 4 (het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties.

versterken van de betrokkenheid van de diaspora aansluiting vindt in landen van herkomst. Dit gebeurt door het versterken van de lokale capaciteit tot het ontwikkelen van een effectief diasporabeleid.

Ten aanzien van het project gericht op de professionalisering van migrantenorganisaties, is nog niet vast te stellen in hoeverre dit mogelijk heeft gemaakt dat deze organisaties op termijn uitgroeien tot volwaardige partners in ontwikkelingssamenwerking. Het project heeft weliswaar een goede basis gelegd, maar veel organisaties zijn niet echt professioneler geworden. Ook heeft het project er niet toe geleid dat meer migrantenorganisaties financiering hebben gekregen via het Medefinancieringsstelsel (MFS-II). Veelal werkt BZ samen met dezelfde organisaties die eerder ook al een bepaald niveau van professionaliteit kenden. In hoeverre enkele migrantenorganisaties op termijn zullen uitgroeien tot volwaardige partners in ontwikkelingssamenwerking is nog niet te zeggen.

Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

De website www.geldnaarhuis.nl heeft niet bijgedragen aan het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling.

Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Enkele activiteiten lijken te hebben bijgedragen aan het bevorderen van zelfstandige terugkeer. In hoeverre de activiteiten hebben bijgedragen aan duurzame terugkeer is niet goed vast te stellen. Vooralsnog is de ontwikkelingsimpact onvoldoende aangetoond. Het lijkt dan ook meer van toepassing te spreken van een humanitair of perspectiefvol terugkeerbeleid, waarbij de individuele terugkeerder wordt geholpen zijn of haar leven weer op te pakken. Het migratie- en ontwikkelingsbeleid heeft gezorgd voor meer nuance en aandacht voor het ontwikkelingsperspectief in het terugkeerbeleid.

Hoe kunnen de gekozen activiteiten en hun resultaten worden beoordeeld in vergelijking met de inzichten over effectiviteit van migratie- en ontwikkelingsbeleid die zijn te ontlenen aan de internationale literatuur en eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek?

Ondanks dat het potentiële belang van migratie voor ontwikkeling steeds meer erkend wordt, is er nog altijd een beperkt begrip van de rol die beleid kan spelen in het maximaliseren van de positieve effecten en het minimaliseren van de negatieve effecten. Zo is in de internationale literatuur weinig bekend over de effectiviteit van activiteiten op het gebied van migratiemanagement in ontwikkelingslanden, al sluiten de activiteiten binnen de tweede beleidsprioriteit goed aan bij internationale aanbevelingen ten aanzien van capaciteitsversterking en migratiemanagement. Bovendien lijken de projecten op dit gebied aan te sluiten bij de vraag naar ondersteuning van ontwikkelingslanden.

In de internationale literatuur is ook weinig bekend over de ontwikkelingseffecten van tijdelijke terugkeer van migranten naar ontwikkelingslanden. Er bestaat bovendien weinig bewijs voor een significante impact van terugkeerondersteuning op de beslissing om terug te keren.

Desondanks sluiten de uitgevoerde activiteiten grotendeels aan bij de wijze waarop in de internationale literatuur wordt verondersteld dat migratie potentieel een bijdrage kan leveren aan ontwikkeling: via terugkeer (tijdelijk of permanent), de betrokkenheid van de diaspora en door geldovermakingen.

Zijn de activiteiten doelmatig en/of efficiënt, in die zin dat de behaalde resultaten opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen en de manier waarop zij zijn ingezet?

Het migratie- en ontwikkelingsprogramma kent een relatief beperkt budget waarvoor een groot aantal verschillende activiteiten is uitgevoerd. Daarmee kent de uitvoering een relatief grote beheerslast, omdat sprake is van veel kleine projecten. Het kan efficiënter zijn wanneer gewerkt wordt met grotere projecten en grotere organisaties. Anderzijds biedt de huidige opzet juist kansen voor kleinere organisaties om voor subsidie in aanmerking en is het inherent aan keuzes die zijn gemaakt. Immers, een van de beleidsprioriteiten is gericht op het betrekken van migrantenorganisaties. Vanzelfsprekend worden de activiteiten binnen deze beleidsprioriteit uitgevoerd door kleinere organisaties.

Van een doelmatige besteding van middelen is sprake wanneer niet meer resultaat was te realiseren met hetzelfde budget. Of wanneer hetzelfde resultaat niet was te realiseren met minder budget. Om dat te kunnen bepalen is het noodzakelijk een vergelijking te maken tussen soortgelijke projecten, in termen van inzet van middelen en behaalde resultaten. Dat viel buiten het bereik van deze evaluatie.

Over de mate waarin het migratie- en ontwikkelingsprogramma efficiënt is uitgevoerd, is bovendien geen eenduidig oordeel mogelijk. Veel activiteiten hebben de beoogde resultaten behaald. In enkele gevallen is daarbij sprake geweest van budgetneutrale verlengingen. Dat heeft er toe geleid dat voor het oorspronkelijk begrote bedrag de beoogde resultaten zijn behaald. Hoewel het in die gevallen de vraag is of met minder inzet van middelen dezelfde resultaten waren te behalen, is ook bij die projecten niet met zekerheid vast te stellen dat het project op efficiënte wijze is uitgevoerd.

Bij een aantal projecten overtroffen de resultaten de doelstellingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het terugkeerproject gericht op families met minderjarige kinderen, dat in staat is meer gezinnen te ondersteunen dan vooraf werd beoogd, zonder dat hiervoor aanvullende inzet van middelen nodig is. Ook TRQN is succesvol. De HRT is er in geslaagd zoveel meer terugkeerders te ondersteunen dat het budget vanzelfsprekend wel meerdere keren is opgehoogd. Delen we de totale kosten voor de uitvoering van de HRT 2008-2010 en voor de lopende HRT globaal door het aantal terugkeerders, komt daar ongeveer het bedrag uit dat de individuele terugkeerder gemiddeld ontvangt. Bij deze projecten lijkt het dan ook gerechtvaardigd te spreken van een efficiënte uitvoering.

Ten slotte is sprake geweest van een aantal activiteiten waarvan de resultaten ver achter bleven bij de doelstellingen of die voortijdig zijn beëindigd. Bij dergelijke activiteiten is geen sprake van een efficiënte besteding van middelen. Belangrijk is hierbij echter op te merken dat het migratie- en ontwikkelingsbeleid de afgelopen jaren deels een *trial and error* of *lear-*

ning by doing beleid was. Winstpunt is dat ook de stopgezette projecten veel leerpunten hebben opgeleverd. Dat is echter moeilijk af te zetten tegen de gemaakte kosten.

Aandachtspunten voor toekomstig beleid

Uit de conclusies volgen enkele concrete aandachtspunten voor toekomstig migratie- en ontwikkelingsbeleid.

Subsidiecriteria en -proces

- De criteria zoals vastgelegd in het subsidiebesluit en het subsidiekader voor migratie en ontwikkeling zijn relatief breed en algemeen gedefinieerd. Het is te overwegen deze criteria meer specifiek te definiëren, zoals op gebied van duurzame terugkeer inmiddels al is gebeurd. Dat biedt meer handvatten voor een beleidsinhoudelijke beoordeling van projectaanvragen, waardoor een meer kritische beoordeling mogelijk is.

- Het zou een voordeel kunnen zijn om te werken met vaste periodes voor projectaanvragen, bijvoorbeeld via een halfjaarlijkse *call for proposals*. Het voordeel is dat aanvragen in samenhang zijn te beoordelen, in plaats van op volgorde van binnenkomst, waardoor de kans op het selecteren van het beste voorstel toeneemt. Bovendien is het voor de beleidsmedewerkers eenvoudiger hier in de planning rekening mee te houden, waardoor voor hen de werkdruk mogelijk afneemt. Op dit moment wordt al wel tenminste een keer per jaar melding gemaakt van het subsidiebesluit door middel van een publicatie in de Staatscourant.

Het vaststellen van de bijdrage van migratie- en ontwikkelingsbeleid aan ontwikkeling

- Het is aan te bevelen dat, voor zover dit mogelijk is, het vaststellen van de bijdrage van migratie- en ontwikkelingsbeleid aan ontwikkeling nadrukkelijker onderdeel wordt van het beleid en evaluaties standaard worden ingebouwd in projecten.

Integratie van beleidsprioriteiten

- Een aantal activiteiten, met name waar het activiteiten van migrantenorganisaties betreft, kent overlap met andere beleidsprioriteiten. Bijvoorbeeld met circulaire migratie in het geval van het project van de Stichting Dir of met geldovermakingen in het geval van een project van Seva. Het zou goed zijn daar in de toekomst nog meer naar te streven, om zoveel mogelijk integratie van verschillende beleidsprioriteiten te waarborgen.

Circulaire migratie – tijdelijke uitzending van migranten naar het land van herkomst

- Verlenging van het project *Temporary Return of Qualified Nationals* (TRQN) heeft in een aantal landen geleid tot een forse toename van het aantal deelnemers, omdat aangesloten kon worden bij het bestaande netwerk van contacten tussen de uitvoerder en organisaties waar uitgezonden migranten tijdelijk gingen werken. Zolang het project aansluit bij de beleidsprioriteiten binnen het migratie- en ontwikkelingsbeleid pleit dat ervoor, vanuit het oogpunt van duurzaamheid, het project voort te zetten. Wel zou het goed zijn wanneer de impact van tijdelijke terugkeer op ontwikkeling grondiger geëvalueerd wordt zodat de relatie tussen beide *evidence based* wordt.

- Ondanks de positieve resultaten van TRQN zijn er enkele aanknopingspunten voor verdere verbetering van het project. Dit betreft de duur van uitzendingen, de mate van aan-

vullende ondersteuning van organisaties in landen van herkomst, het faciliteren van een duurzame relatie tussen deelnemer en organisatie, de keuze voor sectoren en de mogelijkheid van behoud van uitkering bij deelname aan TRQN.

Circulaire migratie – tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland

- Wat betreft circulaire migratie – in de vorm van tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland - is gebleken dat, behalve een positief politiek klimaat, waarin steun bestaat voor het concept circulaire migratie, flexibiliteit in de uitvoering een belangrijke voorwaarde is voor succes. Het is dan ook aan te bevelen toekomstige projecten op dit gebied zo flexibel mogelijk in te richten. Hierbij valt te denken aan het koppelen van circulaire migratie aan de mobiliteitspartnerschappen die worden afgesloten tussen EU-landen en derde landen. Dat maakt het mogelijk flexibel en relatief snel in te springen op tekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt.

Aandachtspunten voor beide vormen van circulaire migratie

- Zeker omdat er internationaal veel overeenstemming bestaat over de potentiële gunstige effecten van circulaire migratie, zowel voor het land van herkomst als het land van bestemming, zou het goed wanneer hier ook in de toekomst op ingezet wordt.

- Op basis van de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende concrete suggesties te formuleren voor eventuele toekomstige circulaire migratie projecten. Deze hebben te maken met:
  - de duur van het verblijf: het mogelijk maken van langere perioden van verblijf.
  - flexibiliteit in het migratieproces: meer legale mogelijkheden voor herhaalde migratie tussen het land van herkomst en het land van bestemming.
  - het maximaliseren van de leerervaring door het aanbieden van onderwijs, zodat de circulaire migranten naast werkervaring ook kennis verwerven.
  - actieve betrokkenheid van alle belanghebbenden: zowel overheidspartijen in het land van bestemming (verantwoordelijk voor de nationale arbeidsmarkt, voor ontwikkelingssamenwerking, voor migratie), overheden in het land van herkomst en private partijen (bedrijfsleven).

Betrokkenheid van migrantenorganisaties

- Migrantenorganisaties lijken de afgelopen jaren niet zozeer professioneler geworden. Veelal werkt BZ samen met dezelfde organisaties die eerder ook al een bepaald niveau van professionaliteit kenden. Belangrijk is daarom te (her)overwegen of het nodig is dat meer migrantenorganisaties professionaliseren en in hoeverre dit gestimuleerd moet worden. Of dat de keuze wordt gemaakt voor een aantal organisaties waar al een goede samenwerking mee bestaat en die veel potentie hebben.

De relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

- Mocht het nieuwe plan voor de website ‘Geld naar Huis’ ertoe leiden dat de website nu wel succesvol wordt, is van belang dat ‘Geld naar Huis’ vernieuwend is en ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Hierdoor is de website actueel en interessant voor haar gebruikers.

- Transparantie in de markt voor geldovermakingen, met als gevolg lagere kosten, is van groot belang. Gezien het ontwikkelingspotentieel van geldovermakingen zou het echter

goed zijn niet alleen te focussen op dit aspect, maar ook andere initiatieven te ontplooien die een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling.

- Er bestaan verschillende mogelijkheden om ten aanzien van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling, meer te doen dan tot nu toe is gebeurd (het ondersteunen van de website 'Geld naar Huis'). Voorbeelden zijn investeringsfondsen waar migranten geldovermakingen in storten, collectieve *remittances*, de relatie tussen geldovermakingen en ondernemerschap door migranten en *mobile remittances* (het versturen van geldovermakingen via mobiele telefonie). Daarbij zijn er ook mogelijkheden voor het betrekken van de diaspora, waardoor een integratie met de vierde beleidsprioriteit mogelijk is. BZ zet hier op dit moment al op in. Vanuit het oogpunt van het streven naar een coherent migratie- en ontwikkelingsprogramma, waarin sprake is van samenhang tussen verschillende beleidsprioriteiten, is het aan te bevelen dat deze ontwikkeling wordt voorgezet.

Duurzame terugkeer en herintegratie

- Het is van belang dat nadrukkelijker en intensiever dan voorheen wordt gemonitord wat de effecten zijn van herintegratieondersteuning op de terugkeerbeslissing en op de duurzaamheid van terugkeer. Monitoring is inmiddels nadrukkelijker onderdeel van de beoordelingscriteria voor projectaanvragen in het nieuwe beleidskader voor vrijwillige terugkeer, maar het is de vraag of de invulling daarvan op dit moment voldoende is.

- De ontwikkelingsdimensie van ondersteuning gericht op duurzame terugkeer zou duidelijker gedefinieerd moeten worden, zodat duidelijk is wat beoogd wordt met terugkeerondersteuning (macro of micro ontwikkeling). Vanuit het perspectief van ontwikkeling, is aan te bevelen te streven naar meer coherentie tussen terugkeerbeleid en bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid in Nederland, zodat ex-asielzoekers maximaal in staat zijn bij terugkeer bij te dragen aan ontwikkeling door middel van de ervaring en competenties die zij in Nederland hebben opgedaan.

Slotbeschouwing

Uit de academische literatuur komt duidelijk naar voren dat er een wederzijdse relatie is tussen migratie en ontwikkeling. Deze relatie is echter allesbehalve eenduidig en de uitkomsten van de onderlinge wisselwerking hangen sterk af van de door economische, sociale en politieke factoren bepaalde context. Migratie kan zowel een positieve als negatieve invloed hebben op ontwikkeling en omgekeerd kan ontwikkeling resulteren in zowel (meer) emigratie als immigratie.

Tegen deze complexe achtergrond is het onwaarschijnlijk dat migratie op macro-niveau kan worden ingezet als instrument om ontwikkeling op macro-niveau te stimuleren. Wel is het mogelijk migratiebeleid in te zetten om op micro-niveau ontwikkeling te bevorderen. De beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008' erkent dit door de doelstelling een bescheiden bijdrage te willen leveren door de positieve effecten van migratie te maximaliseren en de negatieve effecten te minimaliseren. Daarbij aansluitend is het van belang dat de projecten realistische doelstellingen formuleren. Bij een deel van de projecten is sprake van bijzonder ambitieuze doelstellingen, geformuleerd op een macro-niveau. Het is

niet waarschijnlijk dat de projecten in staat zijn dergelijke doelstellingen te realiseren, laat staan dat dit is vast te stellen.

Over de impact van de activiteiten die onder de paraplu van de verschillende prioriteiten zijn uitgevoerd kunnen, mede gezien de complexe context waarin het beleid zoals gezegd een zeer bescheiden bijdrage kan leveren, geen uitspraken worden gedaan.

De uitdaging is om binnen de complexe context niches te vinden waarbinnen het mogelijk is een bijdrage te leveren aan ontwikkeling en vervolgens door maatwerk het ontwikkelingspotentieel van migratie te benutten. Daarbij gaat het er om dat het migratie- en ontwikkelingsbeleid gunstige randvoorwaarden schept zodat migratie in potentie een positieve ontwikkelingsimpact kan hebben. De uitdaging wordt nog versterkt doordat internationaal nog onvoldoende inzicht bestaat in hoe migratiebeleid effectief kan worden ingezet ten behoeve van ontwikkeling. Dit betekent dat projecten en activiteiten die hierop zijn gericht vaak een ‘experimenteel’ karakter zullen hebben en door *trial and error* gaandeweg hun weg moeten vinden. Kanttekening is dat dergelijke projecten gevoelig zijn voor veranderingen in de context, in het bijzonder de politieke context.

Met de zes beleidsprioriteiten sluit Nederland aan bij inzichten uit de wetenschap en van gezaghebbende internationale instellingen als de VN, EU en Wereldbank. Er is dan ook geen noodzaak bepaalde prioriteiten los te laten of te focussen op andere beleidsprioriteiten. Wel zijn er mogelijkheden om, zoals besproken in de aandachtspunten in de vorige paragraaf, binnen bepaalde beleidsprioriteiten meer te doen en andere accenten te leggen.

Summary and conclusions

Introduction

For some time now, the Netherlands maintains an active migration and development policy. In 2008 the policy memorandum 'International Migration and Development' was published. This was a joint memorandum from the minister for Development Cooperation and the state secretary for Justice, making the former memorandum Development and Migration originating from 2004 more concrete. The 2008 policy memorandum acknowledged that migrants are increasingly considered to be a potential source of development, by virtue notably of the funds they send home but also by making use of their competencies and networks for socioeconomic and political development of their countries of origin. It was concluded that government policy could make a modest contribution in strengthening the positive effects of migration on development and mitigating the negative effects.

The Migration and Development policy memorandum included six policy priorities:

1. Focusing more on migration in the development dialogue and on development in the migration dialogue
2. Fostering institutional development in migration management
3. Promoting circular migration/brain gain
4. Strengthening the involvement of migrant organisations
5. Strengthening the link between remittances and development
6. Encouraging sustainable return and reintegration

The migration and development policy is largely implemented through subsidies to organisations that execute activities in line with the six policy priorities. Since 2008, approximately 40 different activities were implemented[1], varying from projects with a focus on support for migrants temporarily returning to countries of origin, to projects to increase the capacity of diaspora ministries in Africa, or training of migrant organisations in the Netherlands. Moreover, an important element of the migration and development policy is an active participation of the Netherlands within the international dialogue on migration and development, in the context of the EU and in international forums, such as the United Nations and the Global Forum on Migration and Development (GFMD).

The total budget for activities within the field of migration and development amounts EUR 9 million per year, an increase from the EUR 5 million annual budget until 2008. Since 2008 an additional EUR 4 million, based upon the Ferrier amendment, was made available to provide financial support to asylum seekers in the Netherlands in order to enable their return to countries of origin[2]. In 2009, 2010 and 2011 the division of financial resources across the different policy priorities was as follows:

[1] Research reports, advice on a project proposal and symposia attendance, could be seen as activities, for which separate activity-numbers exist. Nevertheless within this evaluation we will only focus on concrete projects that directly target one of the six policy priorities. Therefore the total number of projects as outlined in annex 6 is less than 40.

[2] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.

Expenditures (EUR million) per policy priority	2009	2010	2011	Total 2009-2011
Focusing more on migration in the development dialogue and on development in the migration dialogue	0.2	1	0.05	1.25
Fostering institutional development in migration management	2.3	0.2	2.1	4.6
Promoting circular migration/brain gain	1.1	0.7	1.4	3.2
Strengthening the involvement of migrant organisations	1.2	0.6	0.3	2.1
Strengthening the link between remittances and development	0.1	-	0.35	0.45
Encouraging sustainable return and reintegration	4.1	3.3	4.5	11.9
Total	**9**	**5.8**[1]	**8.7**	**23.5**

The evaluation

It was promised to Parliament that the activities implemented within the migration and development policy framework would undergo evaluation. As assigned by the Dutch Ministry of Foreign Affairs, Panteia/Research voor Beleid and the Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG) evaluated the migration and development policy since 2008. This report describes the outcomes of this evaluation. The evaluation was implemented between February 2012 and May 2012.

Direct identification of the effects of implemented activities on the broader policy priorities was not possible within the framework of this evaluation for a number of reasons. Consequently, this was not part of the evaluation. This is primarily due to the fact that the effects of government measures are often only visible in the longer term, as explained in the 2008 policy memorandum. Moreover, this memorandum explained that the relation between migration and development is not clear cut. The intention of the migration and development policy is therefore, as mentioned above, a modest contribution to strengthening the positive effects of migration on development and mitigating the negative effects.

Secondly, there is a lack of concrete operationalized effect-indicators established upon the start of activities. Consequently the intended effects are often unclear. This is, for example, the case with regard to activities focused on enhancing sustainable return and reintegration of (former) asylum seekers. In this case, it is unclear whether the focus is on the extent to which return assistance stimulates departure, affects individual reintegration, or contributes to development of the home-community to which the migrant returns. Additionally, objectives for many activities are formulated broadly and globally which makes it not possible to measure these.

Should effect-indicators be clearly defined, measurements to indicate changes in the indicators with regard to the start situation are needed, to be able to determine the effects of ac-

[1] In 2010 there was under spending as a result of lower expenditures than budgeted for several projects: the pilot circular migration, temporary return, the Stichting Duurzame Terugkeer and the projects focused on return and reintegration in Iraq and Afghanistan. Explanations for this are provided in the separate chapters and in annex 6.

tivities. This requires a baseline measurement, which does not exist in the case of migration and development.

Finally, it would be necessary to attribute the observed changes to the activity. Strictly speaking, therefore it should be known what would have happened had the activity not taken place. Only then it is possible to provide solid evidence with regard to the contribution of the activity to the achievement of the project's anticipated objectives.

Because of these considerations, a theory-based approach was chosen for this evaluation. Based upon insights from the literature, research was conducted to deduce to what extent it is plausible that implemented activities did indeed realise anticipated results and thereby contributed to the policy priority. This evaluation did not focus on the effects of these activities, but on the directly visible, concrete results (output).

The evaluation consisted of an extensive literature review, desk research, drafting an academic background-paper, dossier-studies, 60 in-depth interviews and five case studies. Each case study consisted of literature research, dossier-research and several interviews.

Dispersion across five of the six policy priorities was the most important criterion for the selection of case studies. With the exception of financial support to the GFMD, no concrete projects were implemented within the first policy priority – 'focusing more on migration in the development dialogue and on development in the migration dialogue' - and therefore no case study was conducted for this policy priority.

With regard to the selection of case studies targeting the other five policy priorities, further consideration was given to: the type of activity (for example in the Netherlands or countries of origin), the type of executer (international organisation or migrant organisation) and the available information. Several case studies focused on more than one activity. Finally, no case studies were conducted on two relatively large-scale projects, the pilot circular migration and the *Stichting Duurzame Terugkeer* (Foundation for Sustainable Return), since a separate external evaluation was conducted for both projects. Results of both evaluations are presented in this report.

Selection of case studies[1]

- Regional Immigration Training Academy in Moshi (Policy priority 2: Fostering institutional development in migration management);
- Temporary Return of Qualified Nationals (Policy priority 3: Promoting circular migration/brain gain);
- Capacity Building Newly Formed Diaspora Ministries Africa and Professionalising Migrant-organisations (Policy priority 4: Strengthening the involvement of migrant organisations);
- The website www.geldnaarhuis.nl (Policy priority 5: Strengthening the link between remittances and development);
- The Reintegration Scheme for Returnees (HRT2); Assisted Voluntary Return and Reintegration of Iraqi Nationals en Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan (Policy priority 6: Encouraging sustainable return and reintegration.

[1] Extensive information with regard to the different projects and results can be found in chapters 6 to 10 and annex 6.
[2] Herintegratie Regeling Terugkeer

Answers to central evaluation questions

In this section answers will be provided to the central evaluation questions. These answers also form the overall conclusions of this evaluation. Some of the answers are defined per policy priority, explained by the diversity of the six policy priorities and accompanying activities.

Answers to the central learning questions are partially provided at an overarching level and partially based upon the individual conclusions with regard to the six policy priorities. All chapters in the main report end with specific conclusions per policy priority. An extensive foundation of conclusions in this summary, based upon theory and practice, can be found in the separate chapters. Based upon these conclusions, this summary will end with some concrete points of interest for future policy and concluding remarks.

How were the policy priorities determined?

The policy reconstruction shows that that the policy priorities were already largely in place before the policy memorandum 'International Migration and Development 2008' was published. Themes such as circular migration, involvement of migrant organisations, return and remittances were also of central attention within the 2004 policy memorandum. The policy priorities also strongly corresponded to the themes on the international migration and development agenda. For example, within reports from the Global Commission on International Migration and the European Commission, and during the UN High Level Dialogue on international migration, the same themes were identified as areas of interest for migration and development. Additionally frequent use was made of academic insights for the determination of the policy priorities.

In conclusion, the policy priorities were established in a logical manner, based upon international academic and policy developments, generally forming a continuation of migration and development policy before 2008.

Which choices were made for the implementation (activities, choice of channels, choice of countries, resource implementation etc.)? And were the criteria applied as outlined in the Ministries' grant (subsidy) decision?

With regard to country choice, over the last years the decision was made to focus on partner countries of the Netherlands within the field of development cooperation. These are not always countries of priority for the Netherlands from a migration perspective. Last year the decision was made for a strategic approach towards countries that are of priority for the Netherlands from a migration perspective[1]. It remains to be seen what the consequences of this new approach are.

[1] Afghanistan, Algeria, Angola, Armenia, Belarus, Burundi, China, Djibouti, DRC, Egypt, Eritrea, Ethiopia, Ghana, Guinea Conakry, India, Iraq, Iran, Yemen, Jordan, Kenya, Morocco, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalia (=Somaliland/Puntland), Sri Lanka, Syria, South Sudan, Surinam and Turkey; underlined countries are part of the 15 current development cooperation partner-countries.

In general, the criteria as stipulated in the grant (subsidy) decision and the subsidy framework for migration and development are applied during the assessment of project proposals. However these criteria are defined relatively broad and general, providing only limited tools for in-depth policy assessment (and rejection) of project proposals. In the meantime more specific criteria were defined within the field of voluntary return, which makes a more critical assessment possible.

As can be concluded from the expenditures table earlier in this summary, implementation of resources and the number of activities is not equally divided between the six policy priorities. On average half of the total budget was allocated to priority six (sustainable return and reintegration) since 2008. For the other policy priorities, the distribution of resources differs per year. As mentioned earlier, the relatively high amount spent on priority six was related to the Ferrier amendment, which made an additional EUR 4 million available to provide financial support to the return of asylum seekers in the Netherlands to their countries of origin[1]. Since this amount was specifically targeted towards this priority ('earmarked') and could not be attributed to other policy priorities, it can be said that the distribution of resources was logical.

Are the intended activities per policy priority implemented? Are the intended results achieved?

Many of the activities implemented within the framework of the 2008 policy memorandum were already announced in the 2004 policy memorandum, in various progress reports to Parliament or during debates in Parliament. Moreover, the activities as described in the 2008 policy memorandum were implemented. Nevertheless the pilot circular migration and the project *Stichting Duurzame Terugkeer* (Foundation for Sustainable Return) were prematurely stopped because of failing results.

There is a significant difference between the number of implemented activities per policy priority. Below, we will provide a short outline of the kind of activities implemented within each policy priority. Alongside this, we provide an indication of to what extent the anticipated results were achieved. It should be noted that this indication is not easily demonstrated by a simple 'yes' or 'no', as there are differences per policy priority and activity in the extent to which the anticipated results are actually achieved.

Focusing more on migration in the development dialogue and on development in the migration dialogue

Activities

This policy priority focuses largely on the Dutch contribution to the discussion on migration and development at the international level. This is demonstrated through support provided to, and active participation of the Netherlands in, the successive meetings of the Global Forum on Migration and Development (GFMD) and the Dutch support within the EU context, through participation in EU mobility-partnerships with Cape Verde, Georgia and Armenia

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.

and through co-financing of projects within the EU thematic programme on cooperation with third countries in the field of migration and asylum.

Results

Within the first policy priority there are no clear anticipated outcomes as a result of the implementation of concrete activities. However, several interesting developments within this policy priority can be described. These will be discussed in relation to answering the next evaluation question.

Fostering institutional development in migration management

Activities

A relatively large number of activities are implemented under this policy priority. These include activities such as data-collection with regard to migration flows, contribution to improvement of border control in third countries and protection and reception of asylum seekers in the region.

Results

In general the activities implemented under the second policy priority have largely achieved the intended results. It should be noted however that many projects are still ongoing, recently completed or that anticipated results can only be measured on a longer-term basis. Therefore it was not always possible to concretely map results.

The project based upon training of immigration officers in East Africa (TRITA Moshi), which was part of one of the case studies, was implemented successfully. Project results show that a large number of immigration officers in five East African countries have received training. Sustainability seems to be secured trough a training-of-trainers method which delivered training to a group of regional trainers who can go on to train others. Additionally, investments of East African countries involved in TRITA could also contribute to further sustainability.

Promoting circular migration/brain gain

Activities

Within the field of circular migration two relatively large projects were implemented: a circular migration pilot project, and the 'Temporary Return of Qualified Nationals' (TRQN) project[1]. The former project focused on temporary labour migration of migrants from developing countries to the Netherlands. The latter focuses on temporary return of migrants in the Netherlands to origin countries.

Results

Results of the circular migration policy are mixed. The pilot circular migration did not achieve the intended results and was prematurely stopped. This is due to several factors such as the framework in which the implementer was operating (among else the lack of

[1] The project of the Dir Foundation, an Ethiopian migrant-organisation, was focused on temporary return of the Ethiopian Diaspora. This project could also be clustered under the third policy priority, however since the execution of this project was done by a migrant organisation it was clustered under priority four. This is an example of a project in which there is overlap between different policy priorities. This project was prematurely terminated.

flexibility), the implementation period (economic and political situation) and the quality of project execution by the implementing party[1].

Conversely, TRQN was highly successful and did achieve the intended results. There are continuing requests for participation/participants, from both the diaspora in the Netherlands and the receiving organisations in the respective countries of origin. Nevertheless, with regard to TRQN it should be noted that several goals were very ambitiously formulated. For example: "the project activities are completely embedded within the general development policies and strategies of the respective countries of origin". It is therefore unlikely that TRQN has reached all its goals.

Strengthening the involvement of migrant organisations

Activities

Within this priority several different directions are followed.

- Migrant organisations are involved as a partner in policy and actual implementation, for example during consultation days prior to the GFMD. Within this framework two projects that focus on the development of European diaspora platforms are financed.
- Stimulation of migrant organisations to actually execute development projects. This aims to create conditions in which a number of migrant organisations might grow into fully fledged partners in development cooperation. Within this framework, among other thing, a project to professionalise migrant organisations was implemented.
- Strengthening diaspora policies in sending countries is also part of this policy priority. This focus has a strong connection with the second policy priority.
- Finally, existing instruments that are in place to support entrepreneurship in sending countries, by migrants living in the Netherlands, are brought to the attention.

Results

With regard to the involvement of migrant organisations, a variety of activities were implemented. In general these activities have led to the intended results. As with the second policy priority, many of the activities under this policy priority are ongoing, have been recently completed or indicated results are only visible in the longer term.

Two projects were further studied in the case study on this fourth policy priority. The project focusing on strengthening the capacity of diaspora ministries in Afric, connects well to the increasing request from African ministries to support policy making within this field. This project showed positive results and obtained a great deal of international attention. The other project, based upon training and coaching of migrant organisations in the Netherlands, went well and was positively valued by the participants. In response to this training many migrant organisations took actual steps to (re-) formulate project proposals and alter their organisational structure.

[1] Within the current evaluation no additional research was done with regard to the pilot circular migration. Findings in this report with regard to the pilot circular migration are based upon an external evaluation executed by MGSoG; Siegel and van der Vorst, 2012.

Strengthening the link between remittances and development

Activities

Within the fifth priority, one concrete activity was financed, the website www.geldnaarhuis.nl. This website publishes the costs for money transfers. The goal of the website is to improve transparency in the Dutch money transfer market, so the costs will drop and more money will be saved to actually send to the respective home countries of migrants.

Results

The *Geld naar Huis* website has to date not achieved the anticipated results. In an external evaluation in 2010 several bottlenecks were identified. Based upon these indications an action-plan was composed for 2012, of which the actual implementation is currently underway. Based upon this plan it could be possible that *Geld naar Huis* will develop into a good, up-to-date and financially independent website, though at this stage the case study cannot provide any verification on this assumption. The plan is ambitious and *Geld naar Huis* needs to prove itself during the coming year.

Encouraging sustainable return and reintegration

Activities

As described previously, half of the budget for migration and development was allocated to the sixth policy priority. Consequently, a relative large number of activities were executed within this priority. These activities all had a focus on supporting former asylum seekers, who were eligible for support, in their return to, and reintegration in, their countries of origin. These projects consist of either financial support or different forms of in kind reintegration support. Examples of in kind support are assistance in establishing a private enterprise or finding a job, education or housing. In a recently established project, the combination of financial and in kind support was made available.

Results

The results of activities implemented within the framework of the sixth policy priority display a diverse picture. Several projects did reach, or even exceeded the anticipated results. This is the case for the *Herintegratie Regeling Terugkeer* (Reintegration Scheme for Returnees, HRT); AVR-FC, a project with a focus on return of families with minors; and REAN-plus, a project related to return and support of Afghans. All three projects provided financial support or a combination of financial and in kind support. Projects that only provided in kind support did not reach anticipated results. In this last category we find the project *Stichting Duurzame Terugkeer* (Foundation for Sustainable Return), a partnership between nine civil society organisations. After the first year it was decided to not further finance the project because of failing results.

Until recently, asylum seekers eligible for return and reintegration support had to choose between financial or in kind support. The existence of support schemes consisting of either financial support or in kind support, not complementary but as a choice between two alternatives, is an important explanatory factor for the failing results of the in kind projects. Within the new policy framework on voluntary return, a possibility to combine both forms of support is included, which is expected to contribute positively to the participation of returnees in the in kind support programmes.

Did the implemented activities and their outcomes contribute to the actual achievement of the policy priorities?

Within the framework of this evaluation, it is not possible to determine to what extent the activities contributed to the realisation of the policy priorities. As described in the explanation on the evaluation, an effect study was not part of this evaluation. Consequently, in what follows we will describe to what extent it is plausible that the implemented activities did contribute to achieving the policy priorities. Like the previous questions, these answers will also be clustered per policy priority.

Focusing more on migration in the development dialogue and on development in the migration dialogue

Below, we will discuss several developments on a global, European and national level.

During the last years much international attention has been paid to migration and development and there has been significant appreciation for the active and prominent role of the Netherlands within the international dialogue on migration and development. On a global level, the Netherlands strongly supported coherence between migration policy and the goals of development policy. An important activity, which was directly funded through the migration and development budget, was the support of the Global Forum on Migration and Development (GFMD). Nevertheless, the results of the GMFD are not easy to determine. The added value is principally found in the international dialogue and the creation of awareness with regard to the relationship between migration an development.

It is not clear to what extent migration became an explicit part of national and global development strategies. Currently debate is ongoing at a global level with regard to the position of migration within a possible follow-up of the Millennium Development Goals (MDG) after 2015.

The Netherlands is also active at a European level to increase awareness for migration within development policy and for development within migration policy. Furthermore, the Netherlands is actively involved in increasing policy coherence for development. The EU progress report on policy coherence for development 2011, explicitly mentioned the Dutch migration and development policy as a constructive contribution[1]. Within the EU-framework, support from the Netherlands is provided to the Commission in order to broaden the cooperation with third countries in the field of migration and mobility in coherent way, among else with regard to migration and development.
Some of the activities funded through the migration and development budget include co-financed projects under the EU thematic programme for cooperation with third countries in the field of asylum and migration. The Netherlands participate in three out of four EU mobility-partnerships, with Cape Verde, Georgia and Armenia. These mobility-partnerships are part of the EU Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), which includes migration and development as one of its pillars. The European Commission has recently proposed a further elaboration of the general approach on migration and mobility[2]. With the mobility-partnerships, Member States shape an integrated cooperation with third countries in the

[1] Kamerstukken, 2011/2012, 32 605 Nr. 91.
[2] Kamerstukken, 2011/2012, 22 112 Nr. 1297.

field of migration. The goal of mobility-partnerships is to identify novel approaches to improve the management of legal movements of people.

On the national level, among other things, the policy dialogue in the field of migration between the Ministries of the Interior and Kingdom Relations (BZK) and Foreign Affairs (BZ) is of importance with regard to this first policy priority. Migration and development is one of the aspects in which collaboration takes place. Although possibilities of tension between both policy areas of BZK and BZ exist, migration and development policy provides a good foundation for collaboration between both departments.

In the Netherlands, attention toward migration in development policy increased over the last years. In addition, more attention is directed toward development within migration policy. This is especially the case for the focus on development in policy on return migration. Nevertheless, recent policy developments or initiatives with regard to migration seem to grant less attention to development. This is, for example, the case with regard to policy of the Ministry of Social Affairs and Employment (SZW), aiming to restrict the number of work permits for third country nationals to a minimum, with the exception of highly skilled migrants. In this case no attention is paid to possibilities in the field of circular migration of labour migrants who can work in the Netherlands, or to the negative effects of brain drain in sending countries. Nevertheless within the current Cabinet, the policy priorities of the 2008 memorandum are maintained.

The current Cabinet did decide to keep the option of conditionality open in its relations with countries of origin. This means that countries that cooperate constructively with the Netherlands on return can expect support in wider migration issues, if they so wish. It also means that if countries of origin do not cooperate on the return of their own nationals, or do not cooperate enough, this may have consequences for bilateral cooperation, especially when it comes to any development funds channelled via the government. In keeping the option of conditionality open,
an explicit conditional linkage between both policy areas is made. Nevertheless questions could be raised regarding this linkage. It is questionable, whether governments of countries of origin are sensitive for this kind of pressure. Moreover, almost all partner countries on which current development policy is based, are also largely countries which are, for the Netherlands, of limited importance from a migration (and return) perspective.

Fostering institutional development in migration management

Various projects, like the development of guidelines for immigration policy in Cape Verde or training of large numbers of immigration officers in East Africa, seem to have contributed to institutional development in the field of migration management. Moreover, governments in countries of origin, aiming to develop diaspora policies to involve their diaspora in development initiatives, were supported[1]. Nevertheless, not much evidence is found in international literature with regard to the actual effectiveness of such activities in the field of migration management. It is therefore not possible to determine the extent to which these activities have contributed to the achievement of this policy priority.

[1] As outlined earlier, this project is clustered under policy priority four (strengthening the involvement of migrant organisations).

Promoting circular migration/brain gain

With regard to the third policy priority, it is of importance to define what is understood by circular migration. The concept often refers to a form of mobility in which migrants are free to travel back and forth between sending and receiving countries. In this regard the implemented activities did not contribute to actual realisation of circular migration. Nevertheless, the TRQN project did initiate a successful form of temporary labour migration of migrants to their respective countries of origin. TRQN also advantaged receiving institutions within the countries of origin and delivered a positive contribution to brain gain in these countries.

The pilot circular migration did not contribute to actual realisation of this policy priority, but did provide various learning aspects for future policies. With increasing labour market needs, and partly conditional on political support for the concept of circular migration, there will still be future possibilities to stimulate circular migration and brain gain.

Strengthening the involvement of migrant organisations

The fourth policy priority focuses on strengthening the involvement of migration organisations in development. With regard to this point, it appears this policy largely succeeded. Migrant organisations are involved in policymaking, they organised themselves in several platforms (including at European level), migrant organisations were trained to become more professional and diaspora policies in origin countries were strengthened. With regard to this last aspect, a project that focused on diaspora ministries in Africa did not only increase the attention to strengthening diaspora involvement in receiving countries (the Netherlands). It also contributed to more alignment between diaspora policies in receiving and sending countries. This is realised by strengthening local capacity to develop effective diaspora policies.

With regard to the project that focused on professionalising migrant organisations, no concrete conclusions can be drawn regarding the extent to which these organisations will become fully fledged partners in development cooperation. Despite the solid base provided by this project, many organisations did not really become more professional. Neither did the project result in an increase of migrant organisations obtaining funding through the 'co-financing framework'[1] (MFS-II). In general, BZ is still cooperating with organisations that formerly already achieved a certain level of professionalism. To what extent certain migrant organisations will flourish into fully fledged partners in development cooperation is unclear.

Strengthening the link between remittances and development

The website www.geldnaarhuis.nl did not contribute to strengthening the link between remittances and development.

Encouraging sustainable return and reintegration

Several activities seem to have contributed to the encouragement of return. However, to what extent activities contributed to sustainable return is difficult to determine. To date there is insufficient evidence on the developmental impact of return assistance. It therefore seems more appropriate to refer to humanitarian return policy, providing perspective for returnees, in which the individual return migrant is helped to re-start his or her life. The migration and development policy brought more nuance and attention for the development perspective into return policy.

[1] *Medefinancieringsstelsel*

How can selected activities and their results be judged against insights on effectiveness of migration and development policy, which could be derived from international literature and previous evaluation research?

Despite the fact that the potential importance of migration for development is more and more acknowledged, there is still a limited understanding of the role policy instruments can play in maximising the positive effects and minimising the negative effects. In international literature, little evidence is found, for example, regarding the effectiveness of activities in the field of migration management in developing countries, although activities within this second policy priority do connect to international recommendations with regard to capacity building and migration management. It furthermore seems that projects in this field do indeed connect to actual requests for support from developing countries.

Additionally there is not much evidence provided in international literature with regard to the development effects of temporary return of migrants to developing countries. Moreover, limited evidence is found on significant impacts of return support on the actual decision to return.

Nevertheless, implemented activities do largely connect to the assumptions found in the literature on how migration is perceived to potentially contribute to development: through return (temporary or permanent), diaspora involvement and remittances.

Are the activities efficient, as such that the achieved results balance the costs and the way in which resources were implemented?

The migration and development programme has a relative limited budget, by means of which a large number of different activities were implemented. As such, the implementation of the programme entails relatively large management-costs, since the programme consists of many small projects. It could be more efficient to work with larger projects and large-scale organisations. On the other hand, the current design of the migration and development programme provides chances for smaller organisations to obtain funding and is inherent to the choices that were made. Indeed, one of the policy priorities focuses on involving migrant organisations. It is obvious that activities within this priority will mostly be carried out by smaller organisations.

In relation to efficiency, it should be determined whether more results could have been realized with the same budget. Or whether the same results could not have been realized with less budget. In order to establish this, it would be necessary to make a comparison with similar projects, in terms of resources and achieved results. However, that was beyond the scope of this evaluation.

Neither is it possible to provide an unambiguous conclusion on the extent to which the migration and development programme was efficiently executed. Many activities did achieve the anticipated results, and in several cases organisations obtained a no-cost extension. This resulted in anticipated results being achieved by means of the originally budgeted amount. Although it could be reasonably questioned for such projects whether with less re-

sources, the same results would have been achieved, neither for these projects could it be said that these were implemented efficiently.

Some projects exceeded the anticipated goals. This is the case for the return project which focused on families with minors. This project was able to support more families than initially intended without the need for extra resources. Another successful project was TQRN. Since the HRT succeeded in supporting so many more return migrants than anticipated, it is obvious that the budget was increased several times. Globally dividing the total costs of the implementation of the HRT 2008-2010 and the current HRT by the number of participants, roughly equals the average amount obtained by an individual return migrant. For these projects it is justified to speak of an efficient implementation.

Finally there were several activities that lagged behind expected results or were prematurely terminated. For these activities, resources were not efficiently implemented. It is important to note however, that during the last years the migration and development policy was partially a policy of 'trial and error' or 'learning by doing'. A valuable aspect is the fact that even the prematurely terminated projects provided many insights and learning opportunities. These 'gains' are however difficult to weigh against the expenses made for these projects.

Points of interest for future policy

Several concrete points of interest for future migration and development policy follow from the above conclusions.

Subsidy criteria and process

- Criteria as stipulated in the grant (subsidy) decision and the subsidy framework for migration and development, are relatively broad and defined in general terms. It could be considered to define these criteria more explicitly, as is currently done with regard to sustainable return. This offers more concrete tools for an in-depth policy assessment of project proposals, which makes a more critical appraisal possible.

- It could be beneficial to work with fixed periods for project proposals, for example through a bi-annual call for proposals. The advantage is that proposals can be judged in coherence, instead of in order of arrival. This increases the chance of selecting the 'best' proposal. Additionally, it could ease planning for policy officers, which reduces their work load. Currently, an announcement with regard to the grant (subsidy) decision is made once a year, through a public announcement in the *Staatscourant* (Government Gazette).

Establishing the contribution of migration and development policy to development

- It is recommended to more thoroughly establish, as far as possible, the contribution of migration and development policy to development, and to explicitly incorporate this into policymaking. Furthermore, evaluations should be a standard practice included in all projects.

Integration of policy priorities

- Several activities, especially those involving migrant organisations, show strong overlap with other policy priorities. For example with regard to circular migration in case of the *Stichting Dir* project or with remittances in the case of a project by Seva. It would be valuable to strive for further integration of different policy priorities in the future.

Circular migration – temporary return of migrants to their respective countries of origin

- Extension of the Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN) project resulted in a large increase of participants in several countries, since existing networks (and contacts) between the implementer and receiving organisations could be used. As long as the project is in line with the policy priority, this advocates (from a sustainability perspective) a continuation of the project. Nevertheless, it would be worthwhile to evaluate the impact of temporary return on development more thoroughly, to establish an evidence-based relation between these two.

- Despite the positive results of TRQN, several aspects of the project could be improved. This includes the length of stay, the extent of additional support of receiving organisations in countries of origin, the facilitation of a sustainable relationship between participants and the receiving organisations, the choice for priority sectors, and the possibility for individuals to retain their entitlement to social benefits during their participation in TRQN.

Circular migration – temporary labour migration from developing countries to the Netherlands

- With regard to circular migration - in the form of temporary labour migration from developing countries to the Netherlands - evidence shows that, along with a positive political climate in which the concept of circular migration is supported, flexibility within the execution process is an important prerequisite for success. It is therefore recommended to design future projects as flexibly as possible. An option could be to inter-link circular migration to the mobility-partnerships between EU Member States and third countries. That would make it possible to flexibly and relatively quickly react to identified shortages in the Dutch labour market.

Points of interest for both forms of circular migration

- It would be valuable to focus more on circular migration in the future, especially given the international consensus with regard to the potentially beneficial effects of circular migration, both for sending and receiving countries.

- Based upon academic literature, several concrete suggestions for future circular migration projects could be formulated. These include aspects such as:
  - Length of stay: create possibilities for longer periods of stay.
  - Flexibility in the migration process: more legal possibilities for repeated migration between sending and receiving countries.
  - Maximising learning opportunities: for example, by offering education, so that circular migrants can obtain not only work experience but also knowledge and formal education.
  - Active involvement of all stakeholders: both government bodies in receiving countries (responsible for the national labour market, development cooperation and for migration), and in sending countries, as well as private stakeholders (enterprises).

Involvement of migrant organisations

- Overall, it does not seem that migrant organisations have become more professional over the past years. Generally, BZ is still cooperating with the same organisations that were at a certain level of professionalism before. Hence, it is important to consider whether it is necessary that more migrant organisations professionalise and to what extent this should be actively stimulated. Alternatively, a decision could be made to work with a selected number of organisations, encompassing potential and with whom good cooperation is already in place.

The relation between remittances and development

- Should the new plan for the website *Geld naar Huis* result in the website becoming more successful, it still remains of importance that *Geld naar Huis* keeps renewing and also creates room for innovation and new developments. Hereby, the website would be up-to-date and interesting for its users.

- Transparency within the money-transfer market is of great importance and leads to lower transfer costs. Given the development potential of remittances however, it would be valuable to not only focus on this aspect, but also to further explore other initiatives that could provide a contribution to strengthening the relationship between remittances and development.

- There are several possibilities to further strengthen the relationship between remittances and development. These include: investment funds in which migrants deposit money, collective remittances, building on the relationship between remittances and entrepreneurship of migrants, and mobile remittances (transferring remittances by mobile phone). This also provides possibilities to involve the diaspora, enabling integration with the fourth policy priority. BZ is currently exploring several of the above mentioned possibilities. From a perspective of striving for a coherent migration and development programme, consisting of coherence between different policy priorities, it is recommendable to continue such developments.

Sustainable return and reintegration

- It is of importance to monitor the effects of reintegration support on the return decision and the sustainability of return, more explicitly and intensively than before. Within the new policy framework on voluntary return, monitoring became a more important aspect of the assessment criteria of project proposals. It could be questioned however, whether the current design of monitoring is sufficient.

- The development dimension of sustainable reintegration support should be defined more explicitly, to clarify what is intended by return support (macro or micro development). From a development perspective, it is recommended to strive for more coherence between return policy and, for example, labour market policy in the Netherlands, so that former asylum seekers are able to maximally contribute to development upon return, through the experiences and competences obtained in the Netherlands.

Concluding remarks

Academic literature shows that there is a reciprocal relationship between migration and development. This relationship is, however, anything but unambiguous or one-sided, and the results of mutual interaction are strongly dependent on economically, socially and politically determined contextual factors. Migration can result in both positive and negative influences on development and, conversely, development can result in (increased) emigration or immigration.

Against this complex background, it is not likely that migration at a macro-level can be used as an instrument to stimulate development at a macro-level. It is possible however to employ migration policy to enhance development at a micro-level. The policy memorandum 'International Migration and Development 2008' acknowledged this, through its objective to make a modest contribution to strengthening the positive effects of migration on development and mitigating the negative effects. In line with this, it is of importance that projects formulate realistic goals. In the cases of several projects, very ambitious goals were formulated on a macro-level. It is not likely that these projects are able to realise such goals, let alone to measure these.

It is not possible to make any statements on the impact of the activities that were implemented within the different policy priorities, further keeping in mind the complex context in which migration and development policy can only make a modest contribution.

The challenge is, however, to find niches within this complex context in which it is possible to make a contribution to development, and consequently to utilize the development potential of migration by adopting custom-made approaches. Hereby, migration and development policy should shape favourable conditions, enabling migration to have a potentially positive developmental impact. A lack of international insight into how migration policy instruments can be effectively implemented to enhance development, makes this even more challenging. This often means that activities and projects in the sphere of migration and development encompass an 'experimental' character and should advance through 'trial and error'. It must be mentioned however, that such projects are highly sensitive to contextual changes, especially with regard to the political context.

With the six policy priorities, the Netherlands connects to insights in international academic literature and from leading international institutions such as the UN, EU and World Bank. Therefore there is no need to stop targeting specific priorities or to focus on other policy priorities. Nevertheless, there are various possibilities, as outlined in previous paragraphs, to further enhance activities under certain policy priorities or to put emphasis on other aspects within these priorities.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Internationale migratie is een complex en omvangrijk fenomeen. Ook de afgelopen jaren is het totale aantal migranten wereldwijd toegenomen, hoewel de omvang van migratiestromen naar ontwikkelde landen als gevolg van de economische crisis iets is teruggelopen. In 2010 bedroeg het totale aantal internationale migranten naar schatting 214 miljoen, ten opzichte van 191 miljoen in 2005. Gegeven dat het aantal interne migranten (dat binnen landsgrenzen blijft) op 740 miljoen wordt geschat, zijn er ongeveer een miljard migranten op de wereld. Kortom, een op de zeven wereldburgers is migrant[1].

Het afgelopen decennium is steeds meer aandacht ontstaan voor de relatie tussen migratie en ontwikkeling. Nederland beschikt sinds 2004 over beleid op het terrein van migratie en ontwikkeling. In dat jaar publiceerden de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatsecretaris van Justitie een gezamenlijke beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie[2]. In 2008 volgde een nieuwe beleidsnotitie, met concrete actiepunten en een zestal beleidsprioriteiten: de 'Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'[3].

In de beleidsnotitie werd geconcludeerd dat overheidsbeleid een bescheiden bijdrage kan leveren aan het versterken van de positieve effecten van migratie op ontwikkeling en het verzachten van de negatieve effecten. De inzet op migratie en ontwikkeling wordt mede gezien als een uitwerking van de betrokkenheid van Nederland om de achterstand in het behalen van de *Millennium Development Goals* (MDG's) te verkleinen. De Tweede Kamer wordt op de hoogte gehouden van de uitvoering van het migratie- en ontwikkelingsbeleid door middel van jaarlijkse voortgangsrapportages. Daarnaast is toegezegd dat de Tweede Kamer in 2012 een evaluatie ontvangt van het gehele beleidsprogramma.

In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben Panteia/Research voor Beleid en de *Maastricht Graduate School of Governance* (MGSoG) het migratie- en ontwikkelingsbeleid sinds 2008 geëvalueerd. Deze rapportage doet hier verslag van.

1.2 Opzet van de evaluatie

1.2.1 Uitgangspunten

Voordat we de doelstellingen, evaluatievragen en opzet van de evaluatie beschrijven, lichten we hieronder eerst enkele uitgangspunten bij de evaluatie toe. Een drietal kernvragen lag aan de basis van de opzet van deze evaluatie:

[1] UNDESA 2009; UNDP, 2009; beiden geciteerd in IOM, 2011.
[2] Kamerstukken 2004/2005 29 693, Nr. 1.
[3] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.

- Conceptueel: hoe wordt het theoretische concept 'migratie en ontwikkeling' geacht in de praktijk te werken? Wat is de achterliggende 'beleidstheorie'?
- Strategisch: is het concept 'migratie en ontwikkeling' uiteengelegd in adequate/relevante beleidsprioriteiten?
- Operationeel: passen de in het kader van de beleidsprioriteiten uitgevoerde projecten en activiteiten logisch binnen betreffende prioriteit en hebben ze een bijdrage geleverd aan de realisatie van de met deze prioriteit te realiseren beleidsdoelstellingen?

Kernwoorden van de evaluatie waren 'programmalogica' en 'doorwerking': is de programmalogica valide en werkt ze op effectieve en efficiënte wijze door in projecten en activiteiten zodat beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd? Dit bood een theoretische grondslag voor de evaluatie, waarmee we zijn nagegaan in hoeverre het plausibel is dat de uitgevoerde activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan de beleidsprioriteit. Dit is van belang omdat de toepassing van het evaluatie criterium 'effect' bij de evaluatie van het migratie- en ontwikkelingsbeleid op een aantal knelpunten stuit.

Allereerst is de vraag wat we beschouwen als effecten relevant. Neem het voorbeeld van duurzame terugkeer en herintegratie. Gaat het daarbij om de mate waarin de ondersteuning het vertrek stimuleert, om het effect op de individuele herintegratie in het land van herkomst of om ontwikkeling van de bredere gemeenschap waarnaar de migrant terugkeert?

Een tweede aspect is dat wanneer overeenstemming bestaat over de effectvariabelen, veranderingen in deze variabelen te meten moeten zijn ten opzichte van de beginsituatie. Dat vereist een *baseline* of nulmeting. Daar is in het geval van het migratie- en ontwikkelingsbeleid geen sprake van.

Ten slotte moeten eventuele waargenomen veranderingen toegeschreven kunnen worden aan de activiteit (attributie). Daarvoor moet strikt genomen ook bekend zijn wat er zou zijn gebeurd wanneer de activiteit niet had plaatsgevonden. Pas dan is de vraag te beantwoorden of de geleverde output een aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan de verwezenlijking van de met de activiteit beoogde doelstellingen. Een dergelijke *counterfactual* ontbreekt vaak.

Daarom is gekozen voor een *theory-based* evaluatie. Op basis van inzichten uit de literatuur is onderzocht in hoeverre het aannemelijk is dat projecten de beoogde effecten realiseren en dus een bijdrage leveren aan de beleidsprioriteit. Hiermee volgden we de stroming van *Realistic Evaluation*[1]. De resultaten van deze evaluatie zijn tot stand gekomen op basis van uitgebreid literatuuronderzoek, aangevuld met een groot aantal gesprekken (zie paragraaf 1.2.3).

Samengevat kende de evaluatie de volgende uitgangspunten:
- Het onderzoek betreft projecten en activiteiten die uitgevoerd zijn op de zes beleidsprioriteiten sinds 2008, het jaar waarin de beleidsnotitie migratie en ontwikkeling uitkwam.
- De evaluatie richt zich primair op het uitvoeringsproces en de directe resultaten van de uitgevoerde activiteiten.

[1] Pawson en Tilly, 1997.

- Effectonderzoek vond plaats in de vorm van enkele gerichte casestudies met een focus op bepaalde activiteiten.
- De activiteiten worden tegen het licht gehouden van theoretische inzichten om na te gaan in hoeverre het aannemelijk is dat dergelijke activiteiten een bijdrage leveren aan de beleidsprioriteit.

1.2.2 Doelstellingen en evaluatievragen

De doelstelling van de evaluatie was tweeledig:

- Verantwoording afleggen over de uitvoering van het beleid zoals verwoord in de notitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'.
- Lessen trekken en bijdragen leveren aan de verdere ontwikkeling van het migratie- en ontwikkelingsbeleid.

Op basis hiervan zijn in de *Terms of Reference* de volgende evaluatievragen opgenomen.

1. Hoe zijn de beleidsprioriteiten bepaald?
2. Zijn de beoogde activiteiten per beleidsprioriteit uitgevoerd?
   - Welke keuzes zijn gemaakt voor de uitvoering (activiteiten, kanaalkeuze, landenkeuze, inzet van middelen enz.)
   - Zijn de criteria zoals vastgelegd in het Subsidiebesluit van het ministerie toegepast?
3. Zijn de beoogde resultaten gehaald?
4. Hebben de uitgevoerde activiteiten en de resultaten die daarmee zijn behaald bijgedragen aan het behalen van de gestelde beleidsprioriteiten?
5. Hoe kunnen de gekozen activiteiten en hun resultaten worden beoordeeld in vergelijking met de inzichten over effectiviteit van migratie- en ontwikkelingsbeleid die zijn te ontlenen aan de internationale literatuur en eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek?
6. Zijn de activiteiten doelmatig en/of efficiënt, in die zin dat de behaalde resultaten opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen en de manier waarop zij zijn ingezet?

1.2.3 Evaluatieopzet

De opzet van de evaluatie was als volgt:

- **Uitgebreid literatuuronderzoek/deskresearch:** Dit leverde input voor het opstellen van richtlijnen voor het schrijven van het *background paper*, de checklists voor de interviews en het *format* dat is gehanteerd bij de uitvoering van de casestudies. Daarnaast zijn alle relevante beleidsdocumenten (voornamelijk kamerbrieven) bestudeerd, op basis waarvan een uitgebreide beleidsreconstructie is opgesteld.

- **Interviews:** In totaal hebben 69 personen, sommigen van hen meer dan eenmaal, een bijdrage geleverd aan dit onderzoek, door middel van in totaal 60 diepte-interviews aan de hand van vooraf opgestelde checklists. De interviews in Nederland vonden grotendeels face-to-face plaats. De interviews met respondenten buiten Nederland vonden telefonisch plaats.

- In bijlage 3 is een overzicht van respondenten opgenomen[1]. De interviews zijn onder te verdelen in:
  - interviews op conceptueel niveau met wetenschappers en andere experts;
  - interviews met beleidsmakers;
  - interviews over het subsidieproces;
  - interviews in het kader van casestudies (met betrokken beleidsmakers, projectverantwoordelijken en andere betrokkenen).

- **Dossieronderzoek:** Op basis van uitgebreid dossieronderzoek in het archief van het cluster Migratie en Ontwikkeling van de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid/Migratie en Asiel (DCM-MA[2]) zijn projectbeschrijvingen van alle door DCM-MA aangeleverde projecten opgesteld (inclusief een beschrijving van de output) en is het uitvoeringsproces bestudeerd.

- **Background paper:** Om de inzichten te kunnen toetsen aan de laatste theoretische inzichten heeft de MGSoG een academisch *background paper* opgesteld. *Peer-review* van het paper vond plaats door Prof. Ronald Skeldon van het *Sussex Centre for Migration Research.*

- **Casestudies:** Een vijftal gerichte casestudies is uitgevoerd, met een focus op specifieke activiteiten. Elke casestudie bestond uit literatuuronderzoek, dossieronderzoek en meerdere interviews. Het belangrijkste criterium bij de selectie van de casestudies was de spreiding over vijf van de zes beleidsprioriteiten. Onder de eerste beleidsprioriteit - meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid – zijn, behalve financiële bijdragen aan het GFMD, geen projecten uitgevoerd. Daarom is er geen casestudie uitgevoerd gericht op deze beleidsprioriteit. Bij de selectie van casestudies gericht op de overige vijf beleidsprioriteiten is daarnaast rekening gehouden met het type activiteiten (bijvoorbeeld in Nederland of in landen van herkomst), het type uitvoerder (internationale organisatie of migrantenorganisatie) en de beschikbare informatie. Enkele casestudies waren gericht op meer dan één activiteit. Ten slotte zijn geen casestudies uitgevoerd naar twee relatief omvangrijke projecten waarnaar afzonderlijke externe evaluaties zijn uitgevoerd. Dit betreffen de ‘pilot circulaire migratie’ en de ‘stichting duurzame terugkeer’. De resultaten van beide evaluaties worden in het rapport vermeld.

[1] Een deel van de respondenten, met name de vertegenwoordigers van migrantenorganisaties, wenste anoniem te blijven.
[2] Tot 1 mei 2012 heette deze afdeling de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid/Migratie en Ontwikkeling (DCM/MO).

Selectie van casestudies:

- *Regional Immigration Training Academy in Moshi* (Beleidsprioriteit 2: Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement);
- *Temporary Return of Qualified Nationals* (Beleidsprioriteit 3: Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain);*
- *Capacity Building Newly Formed Diaspora Ministries Africa* en Professionalisering Migrantenorganisaties (Beleidsprioriteit 4: Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties);
- De website www.geldnaarhuis.nl (Beleidsprioriteit 5: Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling);
- De Herintegratieregeling Terugkeer; *Assisted Voluntary Return and Reintegration of Iraqi Nationals* en *Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan* (Beleidsprioriteit 6: Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie).

- **Groepsinterview met DMC-MA**: In de laatste fase van de evaluatie vond een groepsinterview plaats met de betrokken beleidsmakers van het Cluster Migratie en Ontwikkeling van DCM-MA. Tijdens dit interview werden de voorlopige conclusies getoetst.

- **Verdiepingssessie** met alle onderzoekers: Na afronding van de voorgaande onderzoeksactiviteiten vond in Maastricht een verdiepingsessie plaats met de betrokken onderzoekers, waarin de resultaten van alle casestudies in samenhang besproken zijn.

- **Analyse en rapportage**: In de laatste fase vond de integrale analyse van al het verzamelde onderzoeksmateriaal plaats. Op basis daarvan is het evaluatierapport opgesteld. Dit rapport is besproken met de referentiegroep, waarna het definitieve rapport is opgesteld.

1.3 Leeswijzer

Een omvangrijk rapport

Beoogd werd een kort rapport te schrijven. De aard, omvang en complexiteit van het migratie- en ontwikkelingsbeleid en de onderverdeling ervan in een zestal beleidsprioriteiten, maakte dit echter niet mogelijk. Hoewel soms sprake is van duidelijke raakvlakken of overlap tussen beleidsprioriteiten is dit vaak ook niet het geval. Activiteiten die zijn uitgevoerd onder de paraplu van verschillende beleidsprioriteiten zijn vaak ook echt zeer verschillende activiteiten. Ter illustratie: het subsidiëren van een website waarop de kosten voor geldovermakingen zijn terug te vinden is iets heel anders dan het trainen van grenswachten in Oost-Afrika of het ondersteunen van ex-asielzoekers bij vrijwillige terugkeer. Dat maakt het niet mogelijk in één hoofdstuk een overzicht te geven van de uitvoering of de resultaten van het migratie- en ontwikkelingsbeleid in het algemeen.

Daarom is er voor gekozen na een conceptuele (hoofdstuk 2), beleidsmatige (hoofdstuk 3) en uitvoeringstechnische (hoofdstuk 4) introductie van het thema migratie en ontwikkeling in brede zin in het vervolg van het rapport in elk hoofdstuk steeds één beleidsprioriteit centraal te stellen. Ook deze hoofdstukken gaan steeds van start met een korte beleidsmatige en theoretische inleiding. Hierna staan de uitgevoerde activiteiten en de behaalde resultaten centraal. Elk hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies. De samenvatting waar dit rapport mee van start gaat bestaat uit een bundeling van deze conclusies door middel van de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen.

Verschillen in omvang en opzet van de hoofdstukken

De hoofdstukken kunnen enigszins afwijken in omvang en opzet. Zo is het hoofdstuk over duurzame terugkeer en herintegratie omvangrijker dan het hoofdstuk over de eerste beleidsprioriteit. Echter, dit sluit aan bij de spreiding van middelen en het aantal activiteiten. Ruim 40 procent van het totale budget voor migratie en ontwikkeling is immers gereserveerd voor duurzame terugkeer en herintegratie.

Ook wat betreft opzet verschillen de hoofdstukken enigszins. Dit hangt samen met het aantal activiteiten per beleidsprioriteit en de opzet van de casestudies. We geven drie voorbeelden van hoe dit zorgt voor een enigszins afwijkende hoofdstukindeling:

- Op het gebied van circulaire migratie (hoofdstuk 7) zijn slechts twee activiteiten uitgevoerd, die we beiden volledig beschrijven in het hoofdstuk zelf[1].
- Binnen de beleidsprioriteit institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement (hoofdstuk 6) is een groot aantal activiteiten uitgevoerd. Deze bespreken we in hoofdlijnen in het hoofdstuk zelf. Daarbij komen in een en dezelfde paragraaf steeds ook heel kort de belangrijkste resultaten aan bod. Uitgebreide beschrijvingen van al deze projecten en de resultaten zijn opgenomen in bijlage 6. Uitzondering is het project dat centraal stond in een van de casestudies. Deze wordt volledig en uitgebreid beschreven in het hoofdstuk en juist niet in de bijlage.
- Ook op het gebied van duurzame terugkeer en herintegratie is een relatief groot aantal activiteiten uitgevoerd. Ook deze activiteiten, en de belangrijkste resultaten, beschrijven we in het hoofdstuk op hoofdlijnen. Omdat in de casestudie in plaats van slechts één, drie activiteiten centraal stonden, beschrijven we geen van deze gedetailleerd in het hoofdstuk zelf, maar allen in bijlage 6.

Oplopend detailniveau: van een samenvatting naar een naslagwerk in de bijlage

Ten behoeve van de leesbaarheid van dit rapport voor lezers behorende tot een verschillend publiek is gekozen voor een oplopend detailniveau. In de samenvatting worden de centrale evaluatievragen beantwoord. De beantwoording van deze vragen is opgebouwd uit de afzonderlijke conclusies aan het slot van elk hoofdstuk. De samenvatting bevat daarnaast enkele aandachtspunten voor toekomstig beleid en een slotbeschouwing.

Een uitgebreidere onderbouwing van de conclusies op basis waarvan beantwoording van de evaluatievragen is opgebouwd, is telkens terug te vinden in de laatste paragraaf van alle afzonderlijke hoofdstukken. De overige paragrafen in elk hoofdstuk vormen op hun beurt een gedetailleerde beschrijving van theorie en praktijk (de concrete activiteiten en resultaten) op grond waarvan de conclusies tot stand zijn gekomen. Een nog uitgebreidere omschrijving van de opzet, uitvoering en resultaten van alle activiteiten is opgenomen in bijlage 6.

De bijlage is te beschouwen als een omvangrijk naslagwerk. De lezer kan hier tot in detail nalezen hoe het migratie- en ontwikkelingsbeleid tot stand is gekomen, vanaf eind jaren negentig tot nu. Wat de inhoud is van de beleidsnotitie 2008 – onderwerp van deze evaluatie- en welke nieuwe accenten zijn aangebracht in het migratie- en ontwikkelingsbeleid

[1] Het project van de Stichting Dir, een Ethiopische migrantenorganisatie, was gericht op tijdelijke terugkeer van Ethiopische diaspora. Dit project zou dus ook kunnen vallen onder het stimuleren van circulaire migratie (beleidsprioriteit 3). Vanwege de uitvoering door een migrantenorganisatie is het echter ondergebracht bij beleidsprioriteit 4. Het betreft hier een voorbeeld van een project waarbij sprake is van een overlap tussen verschillende beleidsprioriteiten. Overigens is dit project vervroegd beëindigd.

door de nieuwe bewindslieden in het kabinet Rutte-Verhagen. In de bijlage is ook een uitgebreid overzicht opgenomen van alle concrete activiteiten die sinds 2008 zijn uitgevoerd in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid. In dit dossier, onderverdeeld naar de beleidsprioriteiten, zijn per project telkens de doelstellingen, de uitgevoerde activiteiten en de resultaten beschreven. Bij vermelding van projecten in de lopende tekst in dit rapport, wordt de lezer voor achtergrond informatie steeds verwezen naar deze bijlage.

Dit rapport combineert daarmee twee uitgangspunten. Enerzijds het beknopt en *to-the-point* inzicht bieden in het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid, met de daarbij behorende concrete aanbevelingen voor toekomstig beleid. Anderzijds het bieden van een gedetailleerd en volledig overzicht van het Nederlands migratie- en ontwikkelingsbeleid, dat recht doet aan de complexiteit en omvang van het thema.

De hoofdstukken

Het rapport gaat van start met een korte theoretische introductie van het thema migratie en ontwikkeling (hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk is gebaseerd op het *Migration and Development Policy Background Paper*[1] dat in het kader van deze evaluatie is opgesteld en aanvullend literatuuronderzoek.

Hoofdstuk 3 vervolgt met een beschrijving van de totstandkoming van het migratie- en ontwikkelingsbeleid en de inhoud van de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008', onderwerp van deze evaluatie. Een uitgebreide reconstructie van de totstandkoming van dit beleid en de ontwikkelingen sinds 2008 is opgenomen in bijlagen 4 en 5. In hoofdstuk 4 beschrijven we het subsidieproces en mogelijke verbeterpunten op dit gebied.

De hoofdstukken 5 tot en met 10 behandelen achtereenvolgens de zes beleidsprioriteiten van het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Zoals reeds opgemerkt, sluit elk van deze hoofdstukken af met de belangrijkste conclusies en eventuele aandachtspunten. Bundeling van deze conclusies leidt tot de beantwoording van de centrale evaluatievragen, zoals opgenomen in de samenvatting aan het begin van dit rapport.

Tot slot kent het rapport een aantal bijlagen, met daarin achtereenvolgens:

1. Een lijst met gebruikte afkortingen
2. Het *background paper*
3. Een overzicht van respondenten
4. Een beleidsreconstructie van de totstandkoming van het migratie- en ontwikkelingsbeleid
5. Het migratie- en ontwikkelingsbeleid sinds 2008
6. Beschrijvingen van alle uitgevoerde activiteiten
7. Literatuurlijst

[1] Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

2 Migratie en ontwikkeling: een theoretisch perspectief

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt een korte theoretische introductie van het concept migratie en ontwikkeling. Wat is de relatie tussen beiden? Hoe kan migratie bijdragen aan ontwikkeling? Welke invloed heeft migratie op ontwikkeling, op verschillende niveaus? Welke kanttekeningen worden er geplaatst bij deze relatie en wat zijn de meest recente theoretische inzichten op dit gebied?

Het hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op het *Migration and Development Policy Background Paper,* dat in het kader van deze evaluatie is opgesteld[1], in combinatie met aanvullend literatuuronderzoek. Voor de details verwijzen we naar het paper, dat is opgenomen in bijlage 2. We beschrijven hier alleen de hoofdlijnen. Bovendien richten we ons in dit hoofdstuk alleen op de relatie tussen migratie en ontwikkeling op overkoepelend conceptueel niveau. Het *background paper* geeft ook een theoretisch perspectief ten aanzien van de specifieke beleidsprioriteiten. Dit komt aan bod in de hoofdstukken 5 tot en met 10, die gaan over de zes afzonderlijke beleidsprioriteiten.

2.2 De invloed van ontwikkeling op migratie

Zowel in de beleidsnotitie van 2004 als die van 2008 komt de relatie tussen migratie en ontwikkeling uitvoerig aan bod. De discussie focust daarbij op de vraag of ontwikkeling leidt tot tijdelijke toename van emigratie, die weer afneemt met verdere ontwikkeling (de zogenoemde *migration hump*) of dat ontwikkeling leidt tot blijvende toename van de emigratie. De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) schreef hierover in 2005: “Ontwikkelingssamenwerking beoogt het welvaartsniveau voor grote groepen mensen te verhogen. Daar een gemeenschap over een bepaald niveau van welvaart moet beschikken vóór haar leden zullen kunnen migreren op zoek naar betere economische perspectieven, draagt armoedebestrijding bij aan het bevorderen van mobiliteit. In die zin heeft ontwikkelingssamenwerking de optie van migratie soms dichterbij gebracht”[2].

De meeste studies wijzen er inderdaad op dat ontwikkeling leidt tot meer migratie. Processen zoals sociale en economische ontwikkeling zorgen over het algemeen voor meer mobiliteit en meer migratie, ten minste op de korte en middellange termijn[3]. De allerarmsten migreren minder vaak dan degenen die het net iets beter hebben. Dit is zeker het geval voor de relatief dure en risicovolle internationale migratie[4]. Om te kunnen migreren dienen mensen te beschikken over financiële en sociale middelen en over de aspiraties om dit te doen.

[1] Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[2] AIV, 2005, pagina 20.
[3] Faini en Venturini, 1993; Martin en Taylor, 1996; Rotte e.a., 1997; Russel en Teitelbaum, 1992; Skeldon, 1997; Vogler en Rotte, 2002; Weintraub en Diaz-Briquets, 1994; allen geciteerd in de Haas, 2006.
[4] De Haas, 2006.

Migratie als gevolg van economische ontwikkeling

Twee voorbeelden illustreren deze relatie tussen migratie en ontwikkeling op treffende wijze. De *migration hump* theorie voorspelt dat economische groei als gevolg van handelsliberalisatie, directe buitenlandse investeringen of hulp leidt tot meer migratie op de korte tot middellange termijn. In de 15 jaar na ondertekening van de Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst (NAFTA) tussen de Verenigde Staten (VS), Mexico en Canada en gedurende een periode van economische groei in Mexico bleef de migratie van Mexicanen naar de VS toenemen[1].

Het tweede voorbeeld is Zuid-Korea. In de jaren tachtig kende dit land, in tegenstelling tot het decennium daarvoor, een zeer sterke economische groei. Desondanks was de emigratie van Zuid-Korea naar de VS 25 procent hoger in de jaren tachtig dan in de jaren zeventig.[2] Een evenwichtige economische ontwikkeling, toenemende werkgelegenheid en stijging van de lonen zorgden er vervolgens pas in de jaren negentig voor dat veel Zuid Koreanen terugkeerden en het land veranderde van een emigratie in een immigratieland. Hetzelfde geldt voor andere Aziatische landen zoals Singapore, Hong-Kong en Taiwan.

Het zijn over het algemeen dus niet de landen met het laagste Bruto Nationaal Product (BNP) die de hoogste *out-migration rates* naar de westerse wereld kennen. Het zijn juist de *upper-lower* of *lower-middle* inkomenslanden die de hoogste emigratiecijfers laten zien, zoals Mexico, de Filippijnen en de Noord-Afrikaanse landen[3].

Uit bovenstaande blijkt duidelijk dat ontwikkeling kan leiden tot migratie. Het is natuurlijk ook zo dat het vaak een gebrek aan ontwikkeling is, dat mensen doet besluiten te migreren. Of in ieder geval een relatief gebrek, in vergelijking met de situatie in andere landen. Een van de belangrijkste theoretische concepten in migratie-onderzoek is het zogenoemde *push*- en *pull* model voor het verklaren van de oorzaken van migratie. Deze theorie bestaat in zijn meest elementaire vorm uit negatieve *push* factoren in het land van herkomst die migranten doen vertrekken en positieve *pull* factoren in het ontvangende land die de migranten aantrekken[4]. Motieven die daar aan ten grondslag liggen, kunnen te maken hebben met economische verschillen tussen landen, het publieke domein, sociale netwerken en persoonlijke contacten (migranten trekken naar die regio's waar ze al sociale netwerken hebben), geografische ligging, klimatologische omstandigheden en bijvoorbeeld het immigratiebeleid van het bestemmingsland. Daarnaast kan sprake zijn van factoren die gedwongen migratie in de hand werken, zoals schending van de mensenrechten, gewelddadige conflicten en acute natuurrampen.

We hebben in deze paragraaf een beknopt overzicht gegeven van de invloed van ontwikkeling op migratie en de redenen dat mensen migreren. In de volgende paragraaf bespreken we de omgekeerde relatie, de invloed van migratie op ontwikkeling. Duidelijk is echter dat het debat meer en meer is gefocust op de causaliteit: veroorzaakt migratie ontwikkeling of veroorzaak ontwikkeling migratie? Castles stelde de vraag: wat komt eerst? En beantwoordde die ook meteen: "beiden zijn onderdeel van hetzelfde proces en voortdurend interactief"[5].

[1] Martin, 1993; geciteerd in de Haas 2006.
[2] Martin en Taylor, 1996; geciteerd in de Haas, 2006.
[3] Böhning, 1994; Olesen, 2002: geciteerd in de Haas, 2006.
[4] Portes en Böröcz, 1989.
[5] Castles, 2008; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

Daarbij aansluitend schrijft de Haas:

> *"Migration is not an independent variable ''causing'' development (or the reverse), but is an endogenous variable, an integral part of change itself and a factor that may enable further change. This is why it is more correct to refer to the reciprocal relationship between migration and broader development processes instead of the – one-way – ''impact'' of migration on development."*[1]

2.3 De invloed van migratie op ontwikkeling

2.3.1 Micro-niveau

Migratie kan leiden tot voordelen en verbeterde levensomstandigheden voor individuen en huishoudens die achterblijven. Voorbeelden zijn armoedevermindering door geldovermakingen (*remittances*), een toename van *human capital*, *brain gain* en veranderende sociale normen. Deze aspecten komen in de afzonderlijke hoofdstukken hierna aan bod. We focussen hier kort op de gevolgen van migratie voor vrouwen, ouderen en kinderen die achterblijven.

Migratie kan een stimulans betekenen voor vrouwen die achterblijven. De afwezigheid van een mannelijk familielid, kan betekenen dat vrouwen in het huishouden taken moeten overnemen die traditiegetrouw aan mannen zijn toebedeeld, zoals werk op het land. Dit kan leiden tot een toenemende participatie van vrouwen in besluitvormingsprocessen binnen een gemeenschap[2]. Ook de overdracht van sociale normen die emigranten in het buitenland meekrijgen, bijvoorbeeld met betrekking tot huwelijksleeftijd, verwachtingen ten aanzien van het krijgen van kinderen, toegang tot onderwijs en economische integratie van vrouwen kunnen een stimulans vormen voor vrouwen[3].

Hierbij worden echter ook kanttekeningen geplaatst. Steeds meer werklast komt op de schouders van vrouwen terecht. En vrouwen worden actiever in de landbouwsector, simpelweg omdat het een marginale sector is geworden, reden dat mannen migreren[4].

Bij de effecten van migratie op achterblijvende kinderen en ouderen zien we iets soortgelijks. Kinderen moeten vaak taken overnemen van volwassenen wat, uiteraard afhankelijk van de economische en sociale positie van het huishouden, kan leiden tot kinderarbeid en minder tijd voor onderwijs[5]. Bij ouderen die plotseling de zorg voor kleinkinderen op zich moeten nemen kan migratie negatieve effecten hebben op de gezondheidssituatie[6].

Overigens zijn het steeds vaker vrouwen zelf die migreren. In dit opzicht wordt wel gesproken van de feminisering van migratie[7]. Dit brengt voordelen voor vrouwen met zich mee,

---

[1] De Haas, 2010.
[2] Deshingkar en Grimm, 2005; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[3] Fargues, 2006; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[4] Biao, 2007; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[5] De La Garza, 2010; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[6] Antman, 2010; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[7] Castles en Miller, 2009.

bijvoorbeeld in termen van zelfstandigheid. Anderzijds lopen zij ook risico op uitbuiting en misbruik, zowel tijdens de migratie als in het land van bestemming[1].

2.3.2 Meso-niveau

De effecten van migratie op het niveau van de gemeenschap zijn vanzelfsprekend gerelateerd aan de effecten op micro-niveau. Dat geldt bijvoorbeeld voor de overdracht van culturele, sociale en politieke normen die van invloed kunnen zijn op de gehele gemeenschap[2].

De verbindingen met netwerken van migranten, en als gevolg daarvan de overdracht van kennis en kapitaal kan zorgen voor een groei van het aantal ondernemingen en toename van investeringen in een gemeenschap[3]. Dit kan vervolgens leiden tot multiplier effecten met een positieve invloed op de gehele gemeenschap[4].

Migratie kan van invloed zijn op het verminderen van de ongelijkheid tussen individuen en huishoudens in emigratie-gemeenschappen. Vooral in gemeenschappen waar sprake is van veel emigratie, zorgt het grote migratienetwerk ervoor dat de voordelen van migratie ook terecht komen bij de leden van de gemeenschap die zich aan de onderkant van de welvaarts- en consumptieverdeling bevinden[5]. Migratie kan echter ook leiden tot een grotere ongelijkheid. Vaak wordt gesteld dat migranten, vooral als het gaat om internationale in plaats van interne migratie, diegenen zijn die de mogelijkheid hebben om te migreren omdat ze over voldoende middelen beschikken. Geldovermakingen worden dan ook vooral ontvangen door die huishoudens die in staat waren om migranten naar het buitenland te sturen[6].

Andere mogelijke negatieve effecten op gemeenschapsniveau zijn het verlies aan arbeidskrachten. Wanneer dit gaat om de lager opgeleide, gezonde jonge mannen wordt gesproken van *brawn drain* of het lost *labour effect*[7]. Betreft het de hoger opgeleiden, of arbeidskrachten in specifieke sectoren zoals bijvoorbeeld de gezondheidszorg, is sprake van het veelbesproken fenomeen *brain drain*.

2.3.3 Macro-niveau

Op nationaal niveau kan migratie substantiële effecten hebben op ontwikkeling. In de internationale literatuur ligt de focus daarbij voornamelijk op geldovermakingen. Dit komt uitgebreid aan bod in paragraaf 9.1. Op macro-niveau worden geldovermakingen beschouwd als een stabiele bron van externe financiering. Geldovermakingen blijken minder conjunctuurgevoelig of soms zelfs anticyclisch in vergelijking met directe buitenlandse investeringen of ontwikkelingsgelden[8]. Geldovermakingen leiden tot multiplier effecten die

[1] De La Garza, 2010; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[2] Bijvoorbeeld: Beine, Docquier en Schiff, 2008; Spilimbergo, 2008; beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[3] Woodruff en Zenteno, 2007.
[4] Taylor, 1996; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[5] McKenzie en Rapoport, 2007; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[6] O.a. Black, Natali en Skinner, 2005; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[7] Penninx, 1982; Taylor, 1984; beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[8] Zie bijvoorbeeld: Mohapatra, Ratha en Silwal, 2010.

zorgen voor meer economische groei. Dit is ook het geval wanneer deze niet geïnvesteerd worden, maar consumptief besteed worden[1].

Migratie en de afname van het aantal arbeidskrachten in bepaalde gebieden kent ook voordelen. Als substantiële aantallen arbeidskrachten het land verlaten kan de werkloosheid afnemen, waardoor de lonen toenemen[2]. Migratie in landen van herkomst kan achterblijvers er toe aanzetten meer te investeren in hun opleiding, omdat potentiële toekomstige migratie lonkt[3]. Ook wanneer hoogopgeleide migranten die ervaring, vaardigheden en competenties hebben opgedaan in het buitenland terugkeren naar het land van herkomst, leidt dat tot een toename van *human capital,* of wel *brain gain*[4]*.* Tegenhanger hiervan, ook op macro-niveau, is uiteraard het eerder besproken *brain drain*[5]. Wanneer hoopopgeleide migranten er in het land van bestemming vervolgens niet in slagen werk op niveau te vinden (zoals vaak het geval is) wordt zelfs gesproken van *brain waste*[6].

Een andere vorm van overdracht van 'kapitaal' via de diaspora is de overdracht van sociale normen en waarden, wat een positieve ontwikkeling kan hebben op democratiseringsprocessen en het ontstaan van een maatschappelijk middenveld[7]. Dit komt verder aan bod in hoofdstuk 8. De diaspora kan echter ook een negatieve invloed hebben op conflicten in het land van herkomst. Bijvoorbeeld via financiering van partijen die betrokken zijn bij een conflict of doordat zij de overheid in het land van bestemming met lobbyactiviteiten onder druk zetten zich te mengen in een conflict[8].

Geldovermakingen kunnen daarnaast zorgen voor *moral hazard* en kennen het gevaar van de *Dutch disease*. Het eerste verwijst naar het verdwijnen van prikkels om te werken voor achterblijvers, omdat de geldovermakingen al zorgen voor een stabiel inkomen[9]. Van het tweede is sprake wanneer omvangrijke geldstromen het land binnenkomen, als gevolg daarvan de waarde van de lokale valuta toeneemt, waardoor binnenlandse producten duurder worden. Hierdoor verslechtert de concurrentiepositie van de export[10].

2.4 Enkele aandachtspunten

Migratie is niet noodzakelijk een instrument dat ontwikkeling tot stand brengt

Verschillende auteurs spreken de verwachting uit dat het niet waarschijnlijk is dat de aandacht voor de *migration and development nexus* behouden blijft op het huidige niveau. Dat geldt zowel voor het academische als beleidsmatige debat[11]. Skeldon pleit voor een verschuiving in het denken over migratie en ontwikkeling, naar meer reactief in plaats van proactief beleid. Dit omdat migratie op zichzelf niet een instrument is, dat is te manipuleren met als doel ontwikkeling tot stand te brengen[12]. Dit sluit aan bij de twee voorgaande

[1] Adams, 1998; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[2] UNDP, 2009.
[3] Stark, Helmenstein, en Prsakawetz, 1998; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[4] Skeldon, 2008; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[5] Zie bijvoorbeeld Özden e.a. 2006; Schiff e.a. 2008; beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[6] Mattoo, Neagu en Özden, 2008; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[7] Zie bijvoorbeeld: Smith en Stares, 2007; Mohamoud, 2006; beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[8] Zie bijvoorbeeld Collier en Hoeffler, 2004; Adamson, 2002; beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[9] Chami e.a., 2003; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[10] Amuado-Dorantes e.a., 2004; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[11] Faist, 2009; geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[12] Skeldon, 2008.

paragrafen, waaruit blijkt dat de relatie tussen migratie en ontwikkeling niet eenduidig is en zowel positief als negatief kan zijn. Het is niet waarschijnlijk dat migratie als instrument is in te zetten om zo een bijdrage te leveren aan het overwinnen van ontwikkelingsbeperkingen op macro-niveau, maar het kan van belang zijn op micro-niveau. Migratie is eerder een proces dat kan bijdragen aan duurzame ontwikkeling in landen die al op de goede weg zijn. Structurele hervormingen zijn daar een voorwaarde voor[1]. Zoals Taylor in 1999 al schreef: “Migratie is geen panacee voor ontwikkeling[2].

Urbanisatie en internationale migratie

Een tweede aspect waar in het kader van migratie en ontwikkeling meer aandacht voor zou kunnen komen, is migratie van het platteland naar de stad in ontwikkelingslanden. Internationale migratie wordt vaak voorafgegaan en gefaciliteerd door interne ruraal-urbane migratie[3]. Mobiliteit vormt een integraal onderdeel van de strategie van huishoudens op het platteland. Interne mobiliteit is te associëren met een vermindering van de armoede, de eerste en belangrijkste doelstelling van de *Millenium Development Goals* (MDG’s). De enorme migratiestroom die sinds de hervormingen in China vanaf 1978 op gang is gekomen, wordt gerelateerd aan een afname van de ongelijkheid in de dorpen en een toename van gezinsinkomens. Urbanisatie kan dus leiden tot een toename van de levensstandaard. Dit wordt ondersteund door het gegeven dat geen van de ontwikkelde landen in de wereld overwegend een plattelandssamenleving is[4].

Ontwikkelingspotentieel van urbanisatie

In 1950 leefden 309 miljoen mensen in ontwikkelingslanden in steden. In 2030 is dit naar schatting 3.9 miljard. In 2008 leefde de helft van de wereldbevolking van 6.7 miljard mensen in dorpen, inclusief bijna alle 1 miljard allerarmsten, die leven van minder dan 1 dollar per dag. De westerse landen in Noord-Amerika, Europa, Australië en Japan zijn voor 72 tot 95 procent urbane samenlevingen. In Azië en Afrika respectievelijk leeft momenteel slechts 41 en 38 procent van de bevolking in steden. Volgens het Wereld Voedsel Programma werkt driekwart van de miljard mensen die in honger leven als boer. De enorme afname van het aantal mensen dat in extreme armoede leeft rond de millenniumwisseling, met 98 miljoen mensen die daaraan wisten te ontsnappen tussen 1998 en 2002, wordt grotendeels veroorzaakt door urbanisatie[5]

Urbanisatie kan in potentie een belangrijke bijdrage leveren aan armoedevermindering. Voorwaarde is dat de problemen waar snel groeiende stedelijke gebieden in ontwikkelingslanden mee te kampen hebben op een goede manier worden aangepakt. Skeldon stelt dat onderzoek naar urbanisatie en internationale migratie en ontwikkeling geïntegreerd moet worden, en de rol van steden en overheden van metropolen meer aandacht moet krijgen in het migratie- en ontwikkelingsdebat[6].

Daarbij aansluitend zijn er enkele aanvullende opmerkingen te plaatsen. In 2010 werd het totale aantal migranten op ongeveer 1 miljard geschat[7]. Daarvan zijn er 740 miljoen interne migranten, kortom migranten die niet over landsgrenzen migreren. Het aantal internationale migranten wordt op ongeveer 214 miljoen geschat, ongeveer 3 procent van de we-

[1] De Haas, 2010.
[2] Taylor, 1999; geciteerd in de Haas, 2006.
[3] De Haas, 2006.
[4] Skeldon, 2008.
[5] Castles en Miller, 2009; Saunders, 2011.
[6] Skeldon, 2008.
[7] UNDP 2009; geciteerd in IOM, 2011.

reldbevolking van 7 miljard burgers[1]. De meerderheid van deze internationale migranten komt uit landen zoals China, India, Mexico en de Filippijnen, ofwel de midden-inkomenslanden. Slechts 15 procent van de internationale migranten is afkomstig uit lage-inkomenslanden. Het aantal internationale migranten uit landen waar de noodzaak tot ontwikkeling het grootste is, is dus relatief beperkt. Daarnaast is het armste gedeelte van de bevolking in ontwikkelingslanden over het algemeen minder in staat internationaal te migreren dan de stedelijke bevolking (hoewel er uitzonderingen zijn, zoals de regio Sylhet in Bangladesh).

Zoals blijkt uit bovenstaande cijfers betreft grootste gedeelte van de migranten in de wereld interne migranten. Ook is het oorsprongsgebied van internationale migratie vaak sterk geconcentreerd in een bepaald gebied in het land van herkomst. Grote delen van het land participeren daarmee niet in internationale migratiestromen. Kortom, internationale Zuid-Noord migratie focust slechts op een klein gedeelte van alle migratie en over het algemeen niet op de allerarmsten. Vanuit ontwikkelingsperspectief is het daarom te overwegen meer te focussen op migratie binnen ontwikkelingslanden.

De relatie tussen immigratiebeleid en ontwikkeling

Een derde aandachtspunt dat uit de internationale literatuur naar voren komt is de relatie tussen immigratiebeleid in landen van bestemming en ontwikkeling. Een paradox is dat als het immigratiebeleid in het land van bestemming restrictiever wordt, en de economische en politieke omstandigheden in het land van herkomst ongunstig blijven, 'tijdelijke' migranten eerder geneigd zijn zich permanent te vestigen[2]. Zeker voor ongedocumenteerde migranten betekent strengere immigratiecontroles een sterkere prikkel om te blijven. Wanneer ze zouden vertrekken, zijn ze namelijk bang de mogelijkheid terug te migreren naar het land van bestemming te verliezen[3].

In dit kader is interessant dat in de beleidsnotitie 2004 ook werd erkend dat wanneer een migratiesysteem eenmaal op gang is gekomen, het voor landen die het internationale recht respecteren niet eenvoudig is het weer te stoppen. Verwezen werd naar de periode na de migratie van gastarbeiders naar Noord West Europese landen, toen het arbeidsmigratiebeleid van Europese landen restrictiever werd. Vanwege blijvende welvaartsverschillen, het ontstaan van migratienetwerken en de vestiging van belangrijke diaspora bleef de aantrekkingskracht op nieuwe migranten van kracht. Naarmate het beleid restrictiever werd, gebruikten immigranten dan ook andere wegen om Europa binnen te komen, zoals asielmigratie, volgmigratie en illegale migratie[4]. Illustratief in dit opzicht is Duitsland. In 1974 beëindigde Duitsland met het stopzetten van het gastarbeiderssysteem, officieel alle immigratie. Op dat moment woonden 910.500 Turken in Duitsland. Tijdens de jaren die volgden kwamen meer dan een miljoen Turken legaal het land binnen. In 2002 woonden er 2.6 miljoen Turken in Duitsland[5]. Veel onderzoekers concluderen dan ook dat, ondanks dat een zeer restrictief migratiebeleid ongetwijfeld een effect heeft op het aantal legale immigranten, het onbedoelde effect er van is dat het ongedocumenteerde migratie in de hand werkt, migranten dwingt tot permanente vestiging, terwijl het patronen van circulaire migratie onderbreekt[6].

[1] UNDESA, 2009; geciteerd in IOM, 2011.
[2] De Haas, 2010; geciteerd in Siegel, 2012.
[3] Harris, 2002; Newland, 2009; beiden geciteerd in Siegel, 2012.
[4] Kamerstukken 2004/2005 29 693, Nr. 1.
[5] Saunders, 2011.
[6] Massey e.a., 1998; Harris, 2002; Newland, 2003; Tapinos, 2002; Geciteerd de Haas, 2006.

Verschillende auteurs stellen dat het reduceren van de barrières voor mobiliteit een van de beste manieren is om ontwikkeling te versterken[1]. “De duidelijkste stap naar een migratiebeleid dat rekening houdt met ontwikkeling en een ontwikkelingsbeleid dat rekening houdt met migratie, is dat rijke landen het aantal tijdelijke werkvisa voor arbeidskrachten uit ontwikkelingslanden fors vergroten. Zelfs het werken in een rijk land voor een beperkte periode biedt spectaculaire mogelijkheden voor arbeidskrachten uit ontwikkelingslanden”[2].

Kanttekening bij bovenstaande is dat hierbij geredeneerd wordt vanuit puur academisch perspectief. Van belang is uiteraard ook in acht te nemen wat mogelijk is op dit gebied, gegeven een bepaalde politieke en maatschappelijke context en Europese regelgeving. Daarbij geldt ook dat rekening gehouden moet worden met de belangentegenstellingen die er, zeker op de korte termijn, kunnen bestaan tussen landen van herkomst en landen van bestemming.

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we een lang niet uitputtend overzicht gegeven van de relaties tussen migratie en ontwikkeling. Niet om in het vervolg van deze evaluatie uitgebreid in te gaan op al deze mogelijke effecten. Wel om te laten zien dat de effecten van migratie op ontwikkeling divers zijn, zich op verschillende niveaus manifesteren en zowel positief als negatief kunnen zijn. Er kan dan ook niet gesproken worden van hét effect van migratie op ontwikkeling of dé relatie tussen migratie en ontwikkeling. Tussen migratie en ontwikkeling is sprake van een wederkerige relatie. Migratie kan zowel een positieve als negatieve invloed hebben op ontwikkeling en omgekeerd kan ontwikkeling resulteren in zowel (meer) emigratie als immigratie. Ondanks dat het potentiële belang van migratie voor ontwikkeling steeds meer erkend wordt, is er nog altijd een beperkt begrip van de rol die beleid kan spelen in het maximaliseren van de positieve effecten en het minimaliseren van de negatieve effecten[3].

Migratie is niet noodzakelijk een instrument dat ontwikkeling tot stand kan brengen. Daarvoor zijn meer structurele hervormingen nodig. Het is niet waarschijnlijk dat migratie kan worden ingezet als instrument om op macro-niveau substantiële ontwikkelingseffecten te realiseren. Wel kunnen de instrumenten van het migratie- en ontwikkelingsbeleid op microniveau ontwikkeling bevorderen. Zaak is te zoeken naar het ontwikkelingspotentieel van migratie en daarbij, zoals verwoord in de beleidsnotitie 2008, een bescheiden bijdrage te leveren door de positieve effecten van migratie te maximaliseren en de negatieve effecten te minimaliseren[4]. Daarbij is de uitdaging, zoals we zullen zien in de hoofdstukken die volgen, binnen de beleidsmatige en politieke context de niches te vinden waarbinnen het mogelijk is dit te realiseren. Dit is waar het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid op is gericht. En waar deze evaluatie over gaat.

[1] Ruhs, 2009; Clemens, 2011; Hansen, 2009; Sabates-Wheeler, 2009; allen geciteerd in Siegel, 2012.
[2] Clemens, 2010; Clemens, Montenegro en Pritchett 2008; beiden geciteerd in Siegel, 2012.
[3] Chappell en Glennie, 2009.
[4] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.

3 Het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelings-beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we beknopt de totstandkoming van het migratie- en ontwikkelingsbeleid (paragraaf 3.2) en de inhoud van de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008' (paragraaf 3.3; onderwerp van deze evaluatie). Een uitgebreide beleidsreconstructie van de totstandkoming van het migratie- en ontwikkelingsbeleid, een beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen die zich hebben afgespeeld op dit terrein en de inhoud van de beleidsnotitie uit 2008, zijn opgenomen in bijlagen 4 en 5.

3.2 De totstandkoming van het migratie- en ontwikkelingsbeleid

De notie dat sprake kan zijn van een (positieve) relatie tussen migratie en ontwikkeling is al ver terug te voeren. Zo kende Nederland al in 1996 de nota Migratie en Ontwikkeling[1]. Belangrijke conclusie in deze nota was: "Armoede en economische onevenwichtigheden kunnen migratie in de hand werken, maar omgekeerd kan migratie mits ingebed in een gunstige sociaal-economische context een bijdrage leveren aan evenwichtige economische groei".

Deze nota uit 1996 sloot af met de stelling dat Nederland als voorzitter van de EU ernaar zal streven op concrete gebieden de coherentie tussen aspecten van het EU-beleid te bevorderen, mede met het oog op de samenhang tussen migratie en ontwikkeling. Al in een vroegtijdig stadium heeft Nederland als voortrekker in Europa getracht dit onderwerp ook op Europees niveau op de agenda te zetten.

Na het verschijnen van de nota in 1996 bleef het gedurende enkele jaren beleidsmatig en politiek relatief stil rondom migratie en ontwikkeling. Wel nam in de wetenschap de aandacht voor de relatie tussen migratie en ontwikkeling een grote vlucht, met het verschijnen van verschillende toonaangevende publicaties op dit gebied[2]. Vooral het afgelopen decennium is het onderwerp zowel in de academische wereld als beleidsmatig weer sterk in de belangstelling komen te staan[3].

[1] Kamerstukken 1996/1997, 25 108, Nr. 1.
[2] Zie bijvoorbeeld: Skeldon, 1997; Lucas, 2005; Nyberg-Sorensen, 2002; Castles, 2008. Veelzeggend is ook dat het standaardwerk over internationale migratie van Stephen Castles en Mark Miller – The Age of Migration – als één van de toevoegingen in de nieuwste uitgave in 2009 een hoofdstuk over migratie en ontwikkeling bevat.
[3] Skeldon, 2008.

Beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie 2004: accenten en thema's

In 2004 verscheen de notitie 'Ontwikkeling en Migratie' van de toenmalige Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking (van Ardenne-van der Hoeven) en voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Verdonk)[1].

Evenals in 1996 stelde men in deze notitie vast dat de relatie tussen migratie en ontwikkeling niet eenduidig is. Op lange termijn leidt economische ontwikkeling tot een daling van de emigratie naar geïndustrialiseerde landen, maar voor de minst ontwikkelde landen treedt in sommige gevallen eerst, op de korte en middellange termijn, een tijdelijke stijging op.

De notitie uit 2004 sloot af met een samenvatting van de beleidaccenten[2]:

- "Het thema migratie en ontwikkeling krijgt meer dan in het verleden aandacht in alle betrekkingen met partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking en met voor Nederland belangrijke herkomstlanden";
- "De regering zal migrantenorganisaties in Nederland in het vervolg intensiever betrekken bij de vormgeving van het ontwikkelingsbeleid";
- "De regering acht – voor niet-kennismigranten – het bevorderen van circulaire migratie, binnen de kaders van het nationale migratiebeleid, aangewezen als strategie die de belangen van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden verenigt. Onder dezelfde voorwaarde kan steun aan initiatieven van Nederlandse maatschappelijke organisaties ter verbetering van de herintegratie van terugkerenden in landen van herkomst worden overwogen".

Daarmee zien we in de nota uit 2004 al een duidelijke aanzet voor de beleidsprioriteiten van de beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling uit 2008 (zie de volgende paragraaf). Nog duidelijker blijkt dat uit de specifieke thema's die werden besproken in deze notitie: circulaire migratie, *brain gain* en *brain drain*, het betrekken van migrantenorganisaties, terugkeer en geldovermakingen.

Tussen 2004 en het verschijnen van de nieuwe beleidsnotitie in 2008 volgden de Kamerbrieven elkaar in hoog tempo op. Een tempo overigens dat recht deed aan het tempo waarmee het migratie- en ontwikkelingsbeleid zich zowel op nationaal als internationaal niveau ontwikkelde. In juni 2005 bracht de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op verzoek van de regering een advies uit over migratie en ontwikkelingssamenwerking. Het advies behandelde veel dezelfde onderwerpen en kwam in grote lijnen overeen met de beleidsnotitie[3].

Internationale ontwikkelingen

Tot aan de nieuwe beleidsnotitie verscheen er vervolgens elk half jaar een voortgangsrapportage. Deze rapportages gingen telkens van start met het beschrijven van de internationale ontwikkelingen. We geven hieronder een korte opsomming op basis van de verschillende voortgangsrapportages[4]. Dit schetst een kader van het internationale toneel, waarop Nederland de afgelopen jaren op het gebied van migratie en ontwikkeling een voortrekkersrol heeft ingenomen. Voor meer voorbeelden en een uitgebreidere toelichting verwijzen we

[1] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, nr. 1.
[2] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, nr. 1, pagina 49.
[3] AIV, 2005. Zie de beleidsreconstructie in bijlage 4 voor een toelichting.
[4] Kamerstukken 2004/2005, 29 693; Nr. 4; Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 5, 6 & 9; Kamerstukken 2006/2007, 29 693, Nr. 10 & 11; Kamerstukken 2007/2008, 29 693, Nr. 14.

naar bijlage 4.

Migratie en ontwikkeling: internationale ontwikkelingen

- Het *The Hague Programme*, dat op 5 november 2004 door de Europese Raad werd aangenomen, stelde dat het beleid van migratie, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp coherent dient te zijn, en dat dit beleid ontwikkeld moet worden in partnerschap en dialoog met landen en regio's van herkomst.
- De relatie tussen migratie en ontwikkeling kwam aan bod binnen de *Intergovernmental Consultations on Asylum and Migration* (IGC), een informeel niet-besluitvormend netwerk voor de uitwisseling van overheidsinformatie op het gebied van migratiemanagement dat sinds 1991 bestaat, en waarvan Nederland in de zomer van 2005 tijdelijk voorzitter werd.
- Ook op mondiaal niveau nam de aandacht voor migratie en ontwikkeling toe. De toenmalige Secretaris Generaal van de Verenigde Naties (SGVN; Kofi Annan) riep ter voorbereiding op de Hoge Politieke Dialoog (HLD) over migratie een *Global Commission on International Migration* (GCIM) in het leven.
- Namens Nederland maakte de Secretaris-Generaal (SG) van het Ministerie van Justitie deel uit van de GCIM. In het rapport '*Migration: The Human Face of Globalization: Principles for Action'* dat de GCIM heeft aangeboden aan de SGVN, kwamen aspecten zoals beleidscoherentie, de mogelijkheden voor tijdelijke en circulaire migratie en het soepeler maken van geldovermakingen aan bod.
- Halverwege 2005 presenteerde de Europese Commissie de *Communication 'Migration and Development: some concrete orientations'*, waarin de Commissie voorstellen deed over geldovermakingen, arbeids- en circulaire migratie, het tegengaan van *brain drain* en betrokkenheid van de diaspora[1].
- Op 6 juni 2006 presenteerde de SGVN zijn voorbereidende rapport '*International migration and development'*, ten behoeve van de HLD over migratie en ontwikkeling in de Algemene Vergadering van de VN. De SGVN pleitte voor een coherent migratiebeleid binnen nationale overheden, wat vraagt om een betere coördinatie tussen verantwoordelijke departementen. Ook vroeg de SGVN aandacht voor het belang van mensenrechten, het ontmoedigen van illegale migratie en de strijd tegen mensensmokkel. De SGVN wees op de vergrijzing in vele delen van de wereld en pleitte in dat licht voor een ruimhartiger arbeidsmigratiebeleid met de nadruk op meer mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie. De SGVN stelde ten slotte dat migranten niet alleen onderwerp van beleid dienen te zijn; ze moeten rechtstreekse partners zijn in het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Het kabinet gaf aan met deze aanbevelingen van harte te kunnen instemmen. Veel van deze punten zien we dan ook terugkomen in de verdere beleidsontwikkeling, richting de beleidsnotitie van 2008.
- Daarnaast gaf de SGVN in zijn rapport de aanzet tot de ontwikkeling van het latere *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). Hij kwam namelijk met het voorstel voor een consultatief niet-besluitvormend forum, waarbinnen staten ideeën kunnen uitwisselen en opdoen en waaraan ook VN- en andere organisaties een bijdrage kunnen leveren. Nederland zei België financiële en personele ondersteuning toe bij de organisatie van de eerste bijeenkomst van het forum.
- Sinds 2005 kent de EU de *Global Approach to Migration* (GAM), een raamwerk voor dialoog een praktische samenwerking met partnerlanden van de EU, waarin op evenwichtige en uitvoerige wijze aandacht wordt besteed aan alle relevante aspecten van migratie. Migratie en ontwikkeling was hiervan één van de pijlers. Recentelijk heeft de Commissie een voorstel gedaan voor de hernieuwde *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM).
- Een deel van de activiteiten die Nederland ondersteunde vanuit het budget voor migratie en ontwikkeling, betreft cofinanciering van projecten die onder het EU thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie worden uitgevoerd.
- Nederland participeert in (inmiddels drie van de vier) mobiliteitspartnerschappen tussen de EU en derde landen, waarmee lidstaten vorm geven aan een geïntegreerde samenwerking met derde landen op het gebied van migratie.

[1] COM(2005) 390.

Na het bespreken van de internationale ontwikkelingen kwamen in de voortgangsrapportages steeds alle afzonderlijke thema's zoals capaciteitsopbouw en migratiemanagement, geldovermakingen en terugkeer aan bod. Daarbij werden ook concrete activiteiten benoemd die later onderdeel vormden van het migratie- en ontwikkelingsbeleid vanaf 2008 en zodoende onderwerp zijn van deze evaluatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid van het trainen van grenswachten in vijf Oost Afrikaanse landen (zie paragraaf 6.2.1), het idee naar Brits voorbeeld een website te ontwikkelen die de transparantie in de markt voor geldovermakingen zou moeten vergroten (hoofdstuk 9), het project *Temporary Return of Qualified Nationals* (TRQN; paragraaf 7.3), de introductie van de Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT; hoofdstuk 1) en het voornemen een project te starten dat beoogt migrantenorganisaties te trainen en te versterken, zodat ze kunnen uitgroeien tot volwaardige ontwikkelingspartners (paragraaf 8.2.2).

Van agendasetting naar concretisering van beleid

De vierde voortgangsrapportage sloot af met de opmerking dat sinds het verschijnen van de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie in 2004 het thema veel belangstelling heeft gehad. Begin 2007 kwam de regering tot de conclusie dat de tijd van internationale agendasetting voorbij is en de focus in de jaren die volgen vooral moest komen te liggen op concretisering van het beleid. De minister kondigde aan dat de nieuwe notitie een nadere uitwerking van het migratie- en ontwikkelingsbeleid zou bevatten. De aanleiding voor de nieuwe notitie was dan ook vooral de wens om vanuit de zoektocht en allerlei ideeën te komen tot concrete plannen en activiteiten.

Op 26 april 2007 vond een Algemeen Overleg (AO) plaats met de vaste commissies voor BZ en Justitie over de vierde voortgangsrapportage[1]. In de tussentijd was sprake geweest van het aantreden van een nieuw kabinet. De voortgangsrapportage kwam nog van de toenmalige bewindslieden Hirsch Ballin en van Ardenne, het AO vond plaats met de nieuwe bewindslieden Koenders (Ontwikkelingssamenwerking) en Albayrak (Justitie). Tijdens dit overleg kondigden zij aan dat het kabinet in principe door ging op de lijn die door het vorige kabinet was ingezet, maar dat daar waar nodig andere accenten zouden worden gelegd en inspanningen zouden worden geïntensiveerd. De bewindslieden spraken dan ook de intentie uit om in 2007 een actuele nota op te stellen op basis van de nota Migratie en Ontwikkeling uit 2004. Ten slotte werd tijdens dit AO het voornemen geuit een pilot circulaire migratie op te starten (zie paragraaf 7.2).

3.3 De beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'

Introductie

In deze evaluatie staat de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling' die verscheen in juli 2008 centraal[2]. Als typering van deze notitie ten opzichte van de notitie uit 2004, gaven de toenmalige bewindslieden voor Ontwikkelingssamenwerking en Justitie aan: "de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004 bestreek een groot scala aan onderwerpen. Ook is er de afgelopen jaren een groot aantal activiteiten ontplooid. Het is nu tijd om lessen te trekken uit de opgedane ervaringen, de bakens te verzetten, keuzes te ma-

1 Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 13.
2 Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.

ken, en concrete actiepunten te formuleren. Daarom presenteren wij in deze beleidsnotitie een zestal prioriteiten waarop de komende jaren verder wordt ingezet"[1]. "Door gericht in te zetten op specifieke onderdelen van het migratie-en-ontwikkelingsbeleid, op innovatieve wijze en deels door *learning by doing*, willen wij een bescheiden, maar positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van ontwikkelingslanden en van Nederland"[2].

In de introductie van deze notitie worden enkele relevante overwegingen, deels nuanceringen, bij het migratie- en ontwikkelingsbeleid benoemd. Dit laat zien dat gebruik is gemaakt van een stevig wetenschappelijk fundament (zoals ook blijkt uit de omvangrijke literatuurlijst). Zo gaf men aan dat de relatie tussen migratie en ontwikkeling niet eenduidig is. Dat de effecten van overheidsmaatregelen vaak pas op de langere termijn zichtbaar zijn. En dat overheidsbeleid een bescheiden bijdrage kan leveren aan het versterken van de positieve effecten van migratie op ontwikkeling en het verzachten van de negatieve effecten.

Ook stelde de regering in de notitie vast dat het merendeel van de migranten nog altijd binnen de eigen regio migreert. Dat geldovermakingen een relatief grotere impact hebben op samenlevingen met een reeds hoger ontwikkelingsniveau, omdat daar een beter investeringsklimaat en hoger opleidingsniveau is. En dat het gros van de geldovermakingen niet direct bij de allerarmsten terecht komt. De notitie stelt vast dat migranten in toenemende mate als een potentiële bron van ontwikkeling in landen van herkomst worden gezien door het sturen van geld en het inzetten van hun competenties voor sociaal-economische en politieke ontwikkeling van landen van herkomst. "Het is echter niet reëel te verwachten dat migratie alléén een meer algemeen ontwikkelingsproces in gang kan zetten. Hiervoor zijn ook gunstige economische en politieke ontwikkelingscondities vereist. Het lijkt derhalve verstandiger te spreken van een ontwikkelings*potentieel* van migratie dan van een automatisch effect"[3]

Zes beleidsprioriteiten en subsidies als instrument

In de notitie is gekozen voor zes beleidsprioriteiten. De keuze hiervoor is niet alleen gebaseerd op de nationale agenda, maar vloeide voort uit de internationale en Europese agenda, zoals uitgebreid beschreven in bijlage 4. Wel gaven de bewindslieden aan dat is gekeken naar waar Nederland naar verwachting een verschil kan maken, waar de expertise ligt, maar ook wat politiek gezien van belang is en waar de belangen van Nederland en ontwikkelingslanden samen komen.

Het migratie- en ontwikkelingsbeleid wordt voor een belangrijk gedeelte uitgevoerd door middel van subsidies aan organisaties die activiteiten uitvoeren, die invulling geven aan de zes beleidsprioriteiten. Vanaf 2008 zijn ongeveer 40 verschillende activiteiten uitgevoerd[4].

Het totale budget voor activiteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling bedraagt EUR 9 mln. per jaar. Tot 2008 was dit EUR 5 mln. per jaar. Vanaf 2008 is echter, op grond van het amendement Ferrier, EUR 4 mln. additioneel beschikbaar gesteld voor het bieden

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11, pagina 3.
[2] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11, pagina 10.
[3] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11, pagina 17.
[4] Ook onderzoeksrapporten, een advies op een projectvoorstel of het bijwonen symposia zijn te beschouwen als activiteiten waarvoor aparte activiteitennummers bestaan. We focussen in deze evaluatiestudie echter op concrete projecten, die direct beogen een bijdrage te leveren aan de genoemde beleidsprioriteiten. Het totaal aantal beschreven projecten in bijlage 6 bedraagt daarom minder dan 40.

van financiële ondersteuning aan de terugkeer van in Nederland aanwezige asielzoekers naar hun land van herkomst[1]. In 2009, 2010 en 2011 was de verdeling van middelen over de bovengenoemde zes beleidsprioriteiten als volgt:

Uitgaven (EUR mln.) per beleidsprioriteit	2009	2010	2011	Totaal 2009-2011
1. Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid	0.2	1	0.05	1.25
2. Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement	2.3	0.2	2.1	4.6
3. Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*	1.1	0.7	1.4	3.2
4. Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties	1.2	0.6	0.3	2.1
5. Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling	0.1	-	0.35	0.45
6. Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie	4.1	3.3	4.5	11.9
Totaal	**9**	**5.8**[2]	**8.7**	**23.5**

Hieronder lichten we elk van de beleidsprioriteiten kort toe. Uitgebreidere omschrijvingen zijn opgenomen in bijlage 5. Beschrijvingen van de uitgevoerde activiteiten onder elk van deze prioriteiten komen aan bod in de afzonderlijke hoofdstukken 5 tot en met 10 en in bijlage 6.

1. Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid

De notitie stelt vast dat de integratie van migratie binnen het ontwikkelingsbeleid en *vice versa* een belangrijke voorwaarde is om op effectieve en coherente wijze uitvoering te kunnen geven aan het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Betrokkenen bij migratiebeleid en bij ontwikkelingssamenwerking moeten in het vizier hebben welke effecten en consequenties het beleid over en weer heeft. Zoals blijkt uit de beleidsreconstructie in bijlage 4 heeft Nederland zich, ook internationaal, altijd ingezet voor coherentie tussen beide beleidsterreinen. Concreet gaat het binnen deze beleidsprioriteit voornamelijk om de bijdrage van Nederland aan de discussie over migratie en ontwikkeling op internationaal niveau, zoals de ondersteuning en actieve deelname van Nederland aan de achtereenvolgende bijeenkomsten van het GFMD of de deelname aan de EU mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië, Georgië en Armenië.

Deze beleidsprioriteit staat centraal in hoofdstuk 5

2. Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

Om het ontwikkelingspotentieel van migratie te verwezenlijken en misstanden, zoals uitbuiting, *brain drain*, instabiliteit en mensensmokkel en – handel, te minimaliseren is vereist dat overheden van ontwikkelingslanden over het inzicht, de capaciteit en mogelijkheden

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.
[2] In 2010 was sprake van onderuitputting. Dit had te maken met lagere uitgaven dan begroot voor verschillende projecten: de pilot circulaire migratie, tijdelijke terugkeer, de Stichting Duurzame Terugkeer en projecten gericht op terugkeer en herintegratie naar Afghanistan en Irak. Toelichting hierop is opgenomen in de afzonderlijke hoofdstukken en in bijlage 6.

beschikken om een adequaat en integer migratiebeleid te voeren, inclusief aandacht voor vluchtelingenbescherming, terugkeer en herintegratie. In veel ontwikkelingslanden ontbreekt het hier aan, zo is beschreven in de beleidsnotitie. Daarom is capaciteitsopbouw nodig van ontwikkelingslanden op het gebied van migratiebeheer op verschillende deelterreinen. Activiteiten binnen deze beleidsprioriteit betreffen bijvoorbeeld datacollectie, het leveren van een bijdrage aan de verbetering van grensbeheer in derde landen en bescherming en opvang van vluchtelingen in de regio.

Deze beleidsprioriteit staat centraal in hoofdstuk 6

3. Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*

In de beleidsnotitie 2008 is aangegeven dat Nederland het bevorderen van circulaire migratie als een instrument ziet om vorm te geven aan het versterken van de positieve bijdrage van migranten en migratie aan ontwikkeling. Daarnaast wordt het gezien als een middel om de migratiesamenwerking met andere landen te verbreden. Door middel van twee vormen van circulaire migratie, tijdelijke uitzending vanuit Nederland naar het land van herkomst en tijdelijke arbeidsmigratie naar Nederland, kan *brain gain* worden bevorderd. Ten aanzien van dit laatste punt kondigde de beleidsnotitie aan dat er een pilot zal komen voor circulaire migranten naar Nederland. De hoofddoelstelling van de pilot circulaire migratie was om antwoord te krijgen op de vraag of circulaire migratie toegevoegde waarde heeft als nieuwe aanpak in de ontwikkelingssamenwerking en of het mogelijk is een pilot zo vorm te geven dat terugkeer kan worden gewaarborgd[1].

Deze beleidsprioriteit staat centraal in hoofdstuk 7

4. Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

De onderbouwing voor deze vierde beleidsprioriteit is dat migranten een niet te onderschatten rol kunnen spelen bij ontwikkeling van landen van herkomst. Door geldovermakingen, netwerken en andere vormen van betrokkenheid kunnen zij een zinvolle functie bij armoedebestrijding vervullen. Binnen deze prioriteit worden in feite vier sporen gevolgd. Allereerst het betrekken van migrantenorganisaties als partner in beleid en uitvoering, tijdens bijvoorbeeld consultatiedagen voorafgaand aan het GFMD. Ten tweede het daadwerkelijk uitvoeren van ontwikkelingsprojecten door migrantenorganisaties. Ten derde het versterken van diasporabeleid in landen van herkomst. En ten slotte het meer onder de aandacht brengen van de bestaande instrumenten voor ondersteuning van ondernemerschap door migranten in het land van herkomst.

Deze beleidsprioriteit staat centraal in hoofdstuk 8

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 54.

5. Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Na directe buitenlandse investeringen zijn geldovermakingen door migranten de belangrijkste bron van externe financiering voor ontwikkelingslanden. De notitie beschrijft dat er kansen liggen om de, dankzij geldovermakingen verbeterde, koopkracht in ontwikkelingslanden op een meer duurzame structurele wijze aan de gehele bevolking ten goede te laten komen. Belangrijk hierbij is het verbeteren van de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen, het vergroten van de armoedeverminderende effecten van geldovermakingen door het stimuleren van (ontwikkelings-)initiatieven van migranten, financiële sector ontwikkeling en het gebruik maken van gegevens over 'remittance corridors' (de stroom van geldovermakingen tussen twee landen).

Deze beleidsprioriteit staat centraal in hoofdstuk 9

6. Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Voor de handhaving en voor het draagvlak van het Nederlandse migratiebeleid is het van belang dat migranten die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, Nederland, bij voorkeur vrijwillig, verlaten, zo is beschreven in de beleidsnotitie onder deze zesde beleidsprioriteit. Door financiële steun of bijstand in natura kan terugkeerders hulp worden geboden bij het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst. Activiteiten binnen deze beleidsprioriteit zijn de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT; een vorm van financiële herintegratieondersteuning) – en verschillende projecten gericht op een herintegratiebijdrage in natura voor (ex-)asielzoekers. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om begeleiding bij het opzetten van een eigen bedrijf of bij het zoeken naar een baan, opleiding of huisvesting.

Deze beleidsprioriteit staat centraal in hoofdstuk 10

Ontwikkelingen vanaf 2008

Sinds het uitbrengen van de beleidsnotitie in 2008, ontving de Tweede Kamer twee voortgangsrapportages, waarin werd beschreven welke activiteiten onder elk van de beleidsprioriteiten zijn of worden uitgevoerd[1]. Omdat deze activiteiten, en de resultaten daarvan, vanzelfsprekend centraal staan in deze evaluatie, beschrijven we deze niet in dit hoofdstuk maar in de hoofdstukken 5 tot en met 10. Deze spitsen zich telkens toe op een specifieke prioriteit. Een volledig overzicht, inclusief beschrijvingen van achtergrond, doelstellingen en output van alle concrete activiteiten, is opgenomen in bijlage 6. Hieronder stippen we kort enkele belangrijke ontwikkelingen sinds 2008 aan.

Een daarvan is de pilot circulaire migratie. In november 2009 werd de Kamer op de hoogte gebracht van de voortgang hiervan. Na een in eerste instantie mislukte aanbestedingsprocedure (de uitvoeringskosten van de inschrijvers lagen te hoog) viel de keuze in de nieuwe procedure (met een uitgavenplafond van EUR 3.8 mln.) op de Stichting Hersteld Vertrouwen in de Toekomst (HIT) als uitvoerder van de pilot[2]. In paragraaf 7.2 gaan we uitgebreid verder in op deze pilot.

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40 en 74.
[2] Kamerstukken 2009/2010, 30 573, Nr. 52.

Tweede belangrijke ontwikkeling die werd aangekondigd in de eerste voortgangsrapportage is het amendement Ferrier, ingediend in november 2008. Op grond hiervan werd EUR 4 mln. additioneel beschikbaar gesteld voor het bieden van financiële ondersteuning aan de terugkeer van in Nederland aanwezige asielzoekers naar hun land van herkomst. Daarmee bedroeg het budget voor migratie en ontwikkeling vanaf dat moment jaarlijks EUR 9 mln. In 2008 bedroeg dit nog EUR 5 mln.[1].

Derde ontwikkeling was de aankondiging dat verschillende organisaties zich hadden verenigd in een Platform Duurzame Terugkeer (later: Stichting Duurzame Terugkeer; SDT) en dat zij een subsidieverzoek hadden ingediend voor projecten gericht op duurzame terugkeer en herintegratie. Hiermee werd invulling gegeven aan de inzet van de beleidsnotitie op 'herintegratiebijdrage in natura'.

Nieuw kabinet, nieuwe accenten

In 2010 trad het, huidige demissionaire, Kabinet Rutte-Verhagen aan. Op 11 juli 2011 volgde de tweede voortgangsrapportage over het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Dit was de eerste brief over dit onderwerp van de nieuwe minister voor Immigratie en Asiel en de staatsecretaris van Buitenlandse Zaken[2]. In deze brief zetten zij uiteen hoe het nieuwe kabinet op basis van het Regeerakkoord het beleid op het gebied van migratie en ontwikkeling verder vorm wilde geven. Het beleidskader uit 2008 bleef daarbij gehandhaafd. De brief van 11 juli gaf binnen dat kader aan welke nieuwe accenten er gelegd werden en vermeldde nieuwe instrumenten. Vervolgens werden in een bijlage de ontwikkelingen ten aanzien van de zes beleidsprioriteiten beschreven. Het budget voor migratie en ontwikkeling werd gehandhaafd op EUR 9 mln. per jaar.

De belangrijkste nieuwe accenten/instrumenten zijn de volgende:

- In lijn met het Regeerakkoord is de nadruk komen te 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.
- Een extra inspanning van de regering op het gebied van terugkeer vergt een effectiever en flexibeler instrumentarium. Daarom koos de regering voor een strategische landenbenadering – het inbedden van de terugkeerproblematiek in een bredere samenwerkingsrelatie – ten aanzien van die landen die vanuit migratieoogpunt prioritair zijn.
- Hoewel in de focusbrief ontwikkelingssamenwerking[3] ervoor is gekozen de OS-partnerlandenlijst terug te brengen tot 15 landen, is besloten het OS-budget voor internationale migratie en ontwikkeling open stellen voor alle ontwikkelingslandenlanden. Daarbinnen wordt gekozen voor landen die voor Nederland vanuit het oogpunt van migratie belangrijk zijn[4].
- De bewindspersonen kozen ervoor – nadat dit in de jaren voorafgaand aan deze brief tijdens Kamerdebatten al regelmatig aan de orde kwam - de mogelijkheid tot conditionaliteit te hanteren in de relatie met landen van herkomst. Dat betekent dat landen die op

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.
[2] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 74.
[3] Kamerstukken 2010/2011, 32 605, Nr. 2.
[4] Afghanistan, Algerije, Angola, Armenië, Belarus, Burundi, China, Djibouti, DRC, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Guinee Conakry, India, Irak, Iran, Jemen, Jordanië, Kenia, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalië (=Somaliland/Puntland), Sri Lanka, Syrië, Zuid-Soedan, Suriname en Turkije; de onderstreepte landen behoren tot de 15 OS partnerlanden.

terugkeergebied constructief met Nederland samenwerken, indien zij dat wensen, kunnen rekenen op steun op het bredere migratie-terrein. Het betekent ook dat indien landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen dit consequenties kan hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, met name voor de eventuele OS-middelen die via de regering lopen.
- Nederland kondigde aan het EU-spoor beter te gaan benutten. Dat betekent onder andere dat Nederland zich in Europees verband er sterk voor blijft maken dat terugname van niet toegelaten migranten onderdeel moet zijn van bredere samenwerkingsafspraken met derde landen. Ook biedt het EU-spoor mogelijkheden voor cofinanciering vanuit de middelen voor migratie en ontwikkeling van projecten die worden ingediend door NGO's en internationale organisaties onder het EU thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie.

Naast deze nieuwe accenten en de concrete uitvoering van de activiteiten per beleidsprioriteit beschrijft de tweede voortgangsrapportage een aantal belangrijke ontwikkelingen. Allereerst betreft dit de stopzetting begin 2011 van de subsidie aan de SDT. Ten tweede werd het opzetten van een nieuw kader voor vrijwillige terugkeer aangekondigd, waarin (ex-) asielzoekers ondersteuning kunnen ontvangen die deels bestaat uit een financiële component en een component in natura (zie hoofdstuk 10). Derde belangrijke mededeling was het besluit in 2011 van de stuurgroep van de pilot circulaire migratie om deze voortijdig te beëindigen. Aangegeven werd dat de uitvoerder veel complicaties heeft ondervonden bij de implementatie (zie hoofdstuk 7 voor de conclusies op grond van de externe evaluatie van deze pilot).

4 Subsidiecriteria en beoordelingsproces

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Focus ligt op het subsidieproces: de criteria die daarbij zijn gehanteerd, het beoordelen van projectvoorstellen en toekenning en afwijzing van subsidies. Gedetailleerde informatie over de uitvoering van projecten is opgenomen in bijlage 6. Het hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het subsidieproces.

4.2 Criteria

Projectvoorstellen in het kader van het migratie- en ontwikkelingsprogramma worden bij binnenkomst getoetst aan een aantal criteria. In het subsidiekader voor Migratie en Ontwikkeling gelden de volgende criteria[1]:

- Activiteiten dienen bij te dragen aan de in de notitie neergelegde beleidsprioriteiten;
- Activiteiten dienen te vallen binnen de landenkeuze voor migratie en ontwikkeling. Tot halverwege 2011 gold dat de activiteiten worden uitgevoerd in OS-partnerlanden, aangevuld met een drietal landen welke vanuit nationaal migratieperspectief van belang zijn. Voor de periode 2008 – 2009 werd gekozen voor Marokko, Sierra Leone en Angola, in de periode 2009-2011 werd Sierra Leone vervangen door Irak. In 2011 is deze landenlijst losgelaten en is gekozen voor alle landen die vanuit het oogpunt van migratie belangrijk zijn voor Nederland (zie het vorige hoofdstuk voor een overzicht van deze landen);
- Activiteiten dienen een duurzaam/beklijvend karakter te hebben;
- Prestaties (*track record*) van de aanvragende partij worden meegewogen bij de beoordeling van aanvragen;
- Structurele kosten, zoals reguliere exploitatiekosten en lidmaatschapskosten vormen geen subsidiabele kosten.

Uit de in het dossieronderzoek bestudeerde Beoordelingsmemoranda (BEMO's) blijkt dat deze criteria standaard worden toegepast. Ten aanzien van de aanvragende organisatie wordt in het geval van internationale of volkenrechtelijke instellingen (zoals de Internationale Organisatie voor Migratie, IOM, of VN-organisaties) gebruik gemaakt van de bestaande *score cards.* Wanneer het om kleinere organisaties gaat of om organisaties waarmee BZ nog niet bekend is, is in meerdere gevallen een zogeheten COCA uitgevoerd: *Checklist on Organisational Capacity Assessment.* Dit is een soort visitatie, bedoeld om een beeld te krijgen van onder andere de betrouwbaarheid van de uitvoerende organisatie.

Bovenstaande criteria zijn vrij breed gedefinieerd. Dit blijkt ook uit de beleidsinhoudelijke beoordelingen die zijn opgenomen in de BEMO's. Formuleringen die daarin veelvuldig voorkomen zijn: "de voorgestelde activiteit past geheel binnen de kaders van het migratie- en ontwikkelingsbeleid" of "de voorgestelde activiteit sluit aan bij beleidsprioriteit x". Een projectvoorstel waarin goed is beschreven dat een project circulaire migratie beoogt of de be-

[1] Staatscourant 13 augustus 2008, nr. 155.

trokkenheid van een migrantenorganisatie vergroot, voldoet daarmee al aan het belangrijkste inhoudelijke toetsingscriterium. Namelijk het aansluiten bij een van de beleidsprioriteiten. De inhoudelijke toetsingscriteria zijn daarmee relatief beperkt. Dat zorgt ervoor dat er ook weinig goede gronden zijn om een project op af te wijzen. Dit pleit voor meer specifieke, uitgewerkte criteria. Dit geldt temeer daar blijkt dat bij verschillende projecten sprake is van relatief ambitieus en abstract geformuleerde doelen. Strakker geformuleerde criteria kunnen ook aanvragers helpen hun doelen realistischer te formuleren.

Uit de recent in de Staatscourant gepubliceerde subsidieregels blijkt dat ten aanzien van de zesde beleidsprioriteit – het bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie – inmiddels meer specifieke criteria (subdoelstellingen) zijn geformuleerd[1]. In een bijlage bij deze uitgave van de Staatscourant is uitgebreid beschreven aan welke eisen een projectaanvraag moet voldoen en welke organisaties in aanmerking komen voor subsidieverlening. Bovendien zijn uitgebreidere beoordelingscriteria opgenomen, waaronder een aantal specifieke subdoelstellingen:

Subdoelstellingen vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers

- het vergroten van kennis en inzicht op het gebied van vrijwillige terugkeer;
- het verkrijgen van meer inzicht in de effecten van de ondersteuning in natura;
- de ontwikkeling van de lokale gemeenschap waar terugkeerders zich vestigen, respectievelijk de acceptatie van terugkeerders in deze gemeenschap;
- het opzetten en verbeteren van samenwerking met non-gouvernementele organisaties in herkomstlanden;
- het opzetten en verbeteren van samenwerking met (autoriteiten van) landen van herkomst;
- het beperken van de instroom van migranten die geen uitzicht zullen hebben op verblijf in Nederland.

Dit geeft de subsidieverstrekkers meer mogelijkheden kritisch te bezien in hoeverre een projectvoorstel daadwerkelijk voor subsidie in aanmerking komt en in hoeverre het daadwerkelijk bijdraagt aan de beleidsprioriteit. Daar komt bij dat organisaties de donor steeds beter weten te vinden met projectaanvragen op het gebied van migratie- en ontwikkeling. Dat vraagt ook om duidelijkere criteria voor toekenning of afwijzing van aanvragen. Een dergelijke aanpak dwingt goed voorbereid en doordacht de subsidieregels te publiceren. Het heeft echter ook een keerzijde. Vanuit het oogpunt van flexibiliteit kan het makkelijker zijn de criteria niet volledig vast te leggen. Dat biedt meer speelruimte.

Naast bovengenoemde criteria uit het subsidiekader voor Migratie en Ontwikkeling, zijn er de algemene criteria uit het Subsidiebesluit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

[1] Staatscourant 15 december 2011, nr. 22649.

Artikel 8 Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken[1]

1. Onze Minister neemt bij de beoordeling van subsidieaanvragen, mede in relatie tot overige aanvragen waarop nog niet is beslist, in acht de mate waarin:
   a. de activiteiten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de subsidie;
   b. de subsidie in evenredige verhouding staat tot aard, omvang en beoogde resultaten van de activiteiten;
   c. de activiteiten een meer dan incidentele uitwerking kunnen hebben;
   d. draagvlak voor de activiteiten bestaat, bijvoorbeeld blijkend uit een bijdrage in de kosten door betrok kenen.
2. Onze Minister kan bij de beoordeling van subsidieaanvragen mede betrekken:
   a. de positie van vrouwen;
   b. de gevolgen voor het milieu;
   c. de naleving van internationaal aanvaarde humanitaire principes door de subsidieaanvrager;
   d. de gevolgen voor internationaal erkende burger-, politieke, economische, sociale en culturele rechten van de mens.
3. Onze Minister kan bij de beoordeling van subsidieaanvragen voorts rekening houden met:
   a. een spreiding van uitgaven over de loop van het subsidietijdvak;
   b. de mate waarin een spreiding van de beschikbare middelen over verschillende ontvangers bijdraagt aan de doelmatigheid van de besteding daarvan en in een evenredige verhouding staat tot de administratieve lasten bij de verstrekking van subsidie;
   c. de mate waarin de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd voorzien in een behoefte, mede gelet op het geheel van verrichte activiteiten;
   d. een evenwichtige spreiding over doelgroepen, regio's, thema's, aard van de activiteiten, vorm van de subsidie en andere voor de subsidieverlening relevante invalshoeken.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat deze criteria bij het beoordelen van projectaanvragen in acht zijn genomen. Zo zien we in paragraaf 4.4, waarin we een aantal afgewezen projectaanvragen beschrijven, dat bijvoorbeeld artikel 1c en 3c reden zijn geweest om projecten af wijzen. Kanttekening is dat dit is gebaseerd op een relatief klein aantal waarnemingen, aangezien het aantal afgewezen projectaanvragen beperkt is (zie paragraaf 4.4).

4.3 Beoordelingsproces

4.3.1 Beoordeling van projectaanvragen

Bij de projectbeoordeling wordt allereerst bekeken of het voorstel in lijn is met de thema's (de beleidsprioriteiten). Deze eerste inhoudelijke toetsing wordt uitgevoerd door de beleidsinhoudelijke medewerkers van het Cluster Migratie en Ontwikkeling van de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid - Migratie en Asiel (DCM-MA).

Indien het voorstel inhoudelijk aansluit bij de beleidsprioriteiten, vindt toetsing plaats door een financieel adviseur en controller van DCM/Control Unit (CU). De beoordeling door CU vindt plaats op zaken zoals het percentage overhead, de begroting, risico's (waaronder cor-

[1] Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden Jaargang 2005, nr. 137. Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken.

ruptie), de eventuele noodzaak van een accountantscontrole en de mate waarin het project SMART[1] en DRAM[2] is.

Op het moment dat een project wordt goedgekeurd, wordt een BEMO opgesteld. Dit is een document waarin aan de hand van bepaalde beslisbomen verschillende aspecten beschreven worden, zoals de beleidsinhoudelijke beoordeling, een risico-inschatting, gegevens over de aanvragende organisatie en eventuele maatregelen ter voorkoming van corruptie. Over het opstellen van een BEMO vindt tussentijds afstemming plaats tussen de CU en het Cluster Migratie en Ontwikkeling. Bij een afwijzing wordt geen BEMO opgesteld. Afgewezen projecten komen dan ook niet in het archief van CU. Wel wordt de correspondentie hierover, inclusief de afwijzingsgronden, opgenomen in het archief van het cluster MO. Het is te overwegen ook bij afgewezen projecten een BEMO op te stellen. Ook aan afgewezen projecten ligt immers een beleidsinhoudelijke overweging ten grondslag.

De tijd die de behandeling van projectaanvragen vergt, verschilt. Over het algemeen kost de eerste behandeling van een projectaanvraag een aantal weken. BZ is verplicht binnen een termijn van maximaal 13 weken te reageren, anders is automatisch sprake van een subsidierelatie. Men streeft er echter naar dit sneller te doen.

Het zou een voordeel kunnen zijn om te werken met vaste periodes voor projectaanvragen, bijvoorbeeld via een halfjaarlijkse *call for proposals*. Het voornemen op deze manier te gaan werken bestaat al voor projectaanvragen op het gebied van vrijwillige terugkeer (zie paragraaf 10.4). Het voordeel is dat aanvragen in samenhang zijn te beoordelen, in plaats van op volgorde van binnenkomst. Hierdoor neemt de kans op het selecteren van het beste voorstel toe. Bovendien is het voor de beleidsmedewerkers eenvoudiger hier in de planning rekening mee te houden, omdat op voorhand duidelijk is gedurende welke periode in het jaar zij projectaanvragen moeten beoordelen. Daardoor neemt de werkdruk mogelijk af, omdat er gedurende de reguliere werkzaamheden geen projectaanvragen beoordeeld hoeven te worden. Toch verschillen hierover de meningen, zowel tussen de beleidsmedewerkers onderling als tussen de beleidsafdeling en de CU. De medewerkers van CU verwachten niet dat bij een dergelijk systeem de werkdruk afneemt.

4.3.2 Beoordeling van eind- en voortgangsrapportages

Uit het dossieronderzoek blijkt dat het regelmatig is voorgekomen dat de inhoudelijke rapportage wel direct werd goedgekeurd, maar de financiële rapportage niet. Veel correspondentie tussen het ministerie en de uitvoerende organisaties, zowel over projectvoorstellen als over voortgangsrapportages, betreft financiële aspecten. Bijvoorbeeld over niet opgenomen rente-inkomsten, fouten in de begroting of niet verantwoorde kosten. De inhoudelijke voortgang is vaak ruimer te interpreteren, zeker wanneer de doelen niet gemakkelijk kwantificeerbaar zijn. Daardoor komt het minder vaak voor dat inhoudelijke rapportages worden afgewezen. Bij financiële rapportages is het veel directer zichtbaar wanneer er onvolkomenheden in zitten.

[1] Specificiteit, Meetbaarheid, Acceptatie, Resultaatgerichtheid en Tijdsgebondenheid van resultaten.
[2] De koppeling tussen Doelen, Resultaten, Activiteiten en Middelen.

In de uitvoering van het migratie- en ontwikkelingsbeleid wordt veel gewerkt met relatief kleine organisaties. Die maken over het algemeen meer fouten in de rapportages, vooral ten aanzien van bedragen die niet zijn te herleiden. Dat zorgt voor een relatief grote beheerlast voor CU. De uitvoering van het migratie- en ontwikkelingsbeleid kent voor CU bovendien een relatief grote beheerslast, omdat sprake is van veel kleine projecten in plaats van enkele grote projecten. Het kan efficiënter zijn wanneer gewerkt wordt met grotere projecten en grotere organisaties. Anderzijds biedt de huidige opzet juist kansen voor kleinere organisaties om voor subsidie in aanmerking en is het inherent aan keuzes die zijn gemaakt. Immers, een van de beleidsprioriteiten is gericht op het betrekken van migrantenorganisaties. Vanzelfsprekend worden de activiteiten binnen deze beleidsprioriteit uitgevoerd door kleinere organisaties.

4.4 Afgewezen projecten

Niet alleen projecten die subsidie toegewezen hebben gekregen, geven inzicht in de vraag welke keuzes zijn gemaakt voor de uitvoering (activiteiten, kanaalkeuze, landenkeuze, inzet van middelen). Ook de afwegingen die zijn gemaakt op het moment dat bepaalde projecten geen subsidie toegewezen hebben gekregen, kunnen hierover inzichten opleveren. Binnen het dossieronderzoek zijn daarom ook alle afgewezen projectaanvragen, in de jaren 2010, 2011 en 2012 bestudeerd[1]. In totaal gaat het om 8 afgewezen projectvoorstellen. De projecten waren gericht op uiteenlopende onderwerpen, zoals:

- Capaciteitsopbouw in Burundi via circulaire migratie en *brain gain*, en financieel-economische ontwikkeling, door middel van het versterken van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en de verdere ontwikkeling van de financiële sector.
- De verbeterde inzet van geldovermakingen voor lokale ontwikkeling door middel van *Diaspora Business Centers* (DBC) in Somalië, Kenia en Ghana.
- Het versterken van beheer van arbeidsmigratiestromen vanuit Armenië naar de EU, een voorstel voor cofinanciering door Nederland, onder het EU thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel.
- Het versterken van de capaciteit van *civil society* organisaties en andere relevante *stakeholders* in Ghana om innovatieve aanpakken te ontwikkelen, om irreguliere migratie te kunnen adresseren en de duurzaamheid van terugkeer te vergroten.
- Het versterken van de institutionele, organisatorische en personele capaciteit van een platform van migrantenorganisaties.
- Investeringen via geldovermakingen in startende ondernemingen en groeiende bedrijven in Ghana, om zo het MKB in Ghana te versterken en startend ondernemerschap te stimuleren.
- Het versterken van de capaciteit van diaspora organisaties en instituties in Europa zodat zij een betekenisvolle rol kunnen spelen in de vormgeving van het *Africa-EU Strategic Partnerschip*.
- Het leveren van een bijdrage aan het debat over de rol van migranten als *change agents,* door middel van het overdragen van kennis en ervaring aan maatschappelijke organisaties in Marokko.

[1] Voor zover de dossiers hiervan beschikbaar waren ten behoeve van het dossieronderzoek.

Een analyse van de redenen voor afwijzing wijst op een viertal belangrijke overkoepelende afwijzingsgronden:

- Een onvoldoende uitgewerkt voorstel, waarin bijvoorbeeld onderbouwing ontbreekt of beoogde resultaten niet concreet zijn omschreven;
- Het onvoldoende waarborgen van de duurzaamheid;
- Het onvoldoende aansluiten bij de beleidsprioriteiten van het migratie- en ontwikkelingsbeleid;
- Een te grote mate van (thematische) overlap met andere activiteiten die al gesubsidieerd worden door BZ.

4.5 Conclusies

Over het algemeen zijn de criteria zoals vastgelegd in het subsidiebesluit en het subsidiekader voor migratie en ontwikkeling toegepast in de beoordeling van de projectaanvragen. Wel zijn deze criteria relatief breed en algemeen gedefinieerd. Dat biedt slecht in beperkte mate handvatten voor een beleidsinhoudelijke beoordeling (en afwijzing) van projectaanvragen. Op het gebied van vrijwillige terugkeer zijn inmiddels meer specifieke criteria gedefinieerd, waardoor een meer kritische beoordeling mogelijk is. Het is te overwegen dit ook voor de overige beleidsprioriteiten te doen.

De uitvoering van het migratie- en ontwikkelingsbeleid kent een relatief grote beheerslast, omdat sprake is van veel kleine projecten. Het is efficiënter wanneer gewerkt wordt met grotere projecten en grotere organisaties. Anderzijds is de huidige opzet inherent aan keuzes die zijn gemaakt, met name op het gebied van het betrekken van migrantenorganisaties, en biedt dit juist kansen voor kleinere organisaties om voor subsidie in aanmerking te komen.

Het zou een voordeel kunnen zijn om te werken met vaste periodes voor projectaanvragen, bijvoorbeeld via een halfjaarlijkse *call for proposals*. Het voordeel is dat aanvragen in samenhang zijn te beoordelen, in plaats van op volgorde van binnenkomst. De kans op het selecteren van het beste voorstel neemt daardoor toe. Bovendien is het voor de beleidsmedewerkers eenvoudiger hier in de planning rekening mee te houden, waardoor voor hen de werkdruk mogelijk afneemt.

5 Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid

5.1 Inleiding en achtergrond

De beleidsnotitie 2008 stelt vast dat de integratie van migratie binnen het ontwikkelingsbeleid en *vice versa* een belangrijke voorwaarde is om op effectieve en coherente wijze uitvoering te kunnen geven aan het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Betrokkenen bij migratiebeleid en bij ontwikkelingssamenwerking moeten in het vizier hebben welke effecten en consequenties het beleid over en weer heeft[1].

Opzet van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk focussen we op deze eerste beleidsprioriteit. Deze prioriteit wijkt af van de andere vijf beleidsprioriteiten. Het gaat hier voornamelijk om het stimuleren van coherentie tussen beide beleidsterreinen, zowel op mondiaal, Europees als nationaal niveau. Daarom wijkt dit hoofdstuk ook af van de volgende hoofdstukken. Waar we in de volgende vijf hoofdstukken na een korte beleidsmatige inleiding telkens een theoretische introductie geven op de betreffende prioriteit, is dat bij deze beleidsprioriteit minder relevant. En waar de volgende hoofdstukken steeds vervolgen met een beschrijving van de uitgevoerde activiteiten en concrete resultaten, onder andere gebaseerd op een casestudie waarin een of meer activiteiten centraal stonden, is dat in dit hoofdstuk niet het geval. Binnen deze beleidsprioriteit zijn namelijk niet zozeer concrete projecten uitgevoerd[2]. Dit is ook de reden dat binnen deze beleidsprioriteit geen casestudie is uitgevoerd[3]. Overigens hangt het er wel van af aan welke beleidsprioriteit bepaalde activiteiten worden toegeschreven. Dit blijkt ook uit de besteding van het budget voor deze eerste beleidsprioriteit in 2009, 2010 en 2011.

Uitgaven (EUR mln.)	**2009**	**2010**	**2011**	**Totaal 2009-2011**
Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid	0.2	1	0.05	1.25
Totaal zes beleidsprioriteiten	**9**	**5.8**	**8.7**	**23.5**

In 2009 werd slechts EUR 0.2 mln. besteed aan deze beleidsprioriteit. Dat betreft voornamelijk de ondersteuning van Nederland aan de organisatie van het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD; waarover later meer). In 2010 ging het echter om EUR 1 mln. Verschillende activiteiten die eerder onderdeel vormden van de tweede beleidsprioriteit gericht op migratiemanagement (mobiliteitspartnerschappen, bescherming en opvang in de regio, het opstellen van migratieprofielen) zijn in 2010 budgettair deels ondergebracht bij de eerste beleidsprioriteit, in plaats van bij de tweede. Daardoor is het bedrag in

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.

[2] In het vooronderzoek dat ten behoeve van deze evaluatie is uitgevoerd werd uitsluitend de bijdrage van Nederland aan de organisatie van het *Global Forum on Migration and Development* ondergebracht bij deze beleidsprioriteit; Frouws, B., 2011.

[3] Ook zijn in bijlage 6 geen projectbeschrijvingen opgenomen van activiteiten die zijn uitgevoerd binnen deze beleidsprioriteit.

2010 een stuk hoger dan in 2009. Bij de tweede beleidsprioriteit is precies het omgekeerde het geval.

Na een korte inleiding in deze paragraaf, is het vervolg van dit hoofdstuk voornamelijk beschouwend van aard. Daarbij komt achtereenvolgens aan bod in welke mate internationaal respectievelijk nationaal sprake is van wederzijdse integratie van beide beleidsterreinen, wat daarin de rol van Nederland is en op welke punten eventueel verbetering mogelijk is. Hierbij maken we veel gebruik van de visie van de respondenten ten aanzien van de coherentie tussen beide beleidsterreinen.

Coherentie tussen migratiebeleid en ontwikkelingssamenwerking

Beleidscoherentie tussen migratie en ontwikkeling is voor Nederland vanaf de eerste ontwikkelingen op dit gebied van groot belang geweest. Zo sloot de nota Migratie en Ontwikkeling in 1996 af met de stelling dat Nederland als voorzitter van de EU ernaar zal streven op concrete gebieden de coherentie tussen aspecten van het EU-beleid te bevorderen mede met het oog op de samenhang tussen migratie en ontwikkeling[1]. En in de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004 luidde de conclusie ten aanzien van coherentie: “Al deze terreinen staan ten dienste aan de regeringsdoelstellingen van armoedevermindering, het terugbrengen van welvaartsverschillen, conflictbeheersing en bescherming van de mensenrechten, onder gelijktijdige evenwichtige aandacht voor de regeringsdoelstellingen van beheersing van de migratie afgestemd op de spankracht van de Nederlandse samenleving”[2].

Uit het korte overzicht van internationale ontwikkelingen in hoofdstuk 3, blijkt dat Nederland zich ook internationaal steeds heeft ingezet voor meer beleidscoherentie tussen migratie en ontwikkeling. Tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de VN-commissie voor bevolking en ontwikkeling (CPD), ter voorbereiding op de VN Hoge Politieke Dialoog (HLD) in 2006, pleitte Nederland voor beleidscoherentie. Ook tijdens de HLD zelf vroeg Nederland aandacht voor meer coherentie[3]. Nederland kon dan ook van harte instemmen met de aanbevelingen van het rapport “*International migration and development*” van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN). Deze pleitte voor een coherent migratiebeleid binnen nationale overheden, wat vraagt om een betere coördinatie tussen verantwoordelijke departementen[4]. Dat Nederland al sinds 2004 een migratie- en ontwikkelingsbeleid kent onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bewindspersonen voor migratiebeleid en ontwikkelingsamenwerking sluit daarbij aan. In dit rapport van de SGVN werd ook de aanzet gegeven voor het latere GFMD[5].
In de beleidsnotitie 2008 is wederzijdse aandacht in het beleid op het gebied van migratie en ontwikkelingssamenwerking benoemd als de eerste beleidsprioriteit. De positieve rol die migratie zou kunnen spelen zou zijn weerslag moeten vinden in de beleidsplanning- en uitvoering in die ontwikkelingslanden waar migratie een factor van belang is. Op een zelfde manier zullen in het formuleren van Nederlands beleid met betrekking tot migranten eventuele gevolgen voor ontwikkelingslanden zoveel mogelijk worden meegenomen, aldus de

[1] Kamerstukken 1996/1997, 25 108, Nr. 1.
[2] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, nr. 1, pagina 3.
[3] Kamerstukken 2006/2007, 29 693, nr. 10.
[4] Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 9.
[5] Kamerstukken 2006/2007, 29 693, nr. 10.

notitie[1]. De beleidsnotitie beschrijft verschillende activiteiten die Nederland zou gaan ondernemen binnen deze beleidsprioriteit. Zo werd aangekondigd dat Nederland in landen waar migratie geen onderdeel uitmaakt van de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's), of van vergelijkbare nationale ontwikkelingsstrategieën, in het kader van het EU-Afrika partnerschap zal wijzen op relevante aspecten van migratie en ontwikkeling. Ook neemt Nederland deel aan de EU mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië, Georgië en Armenië. Belangrijke activiteit ten slotte is de Nederlandse steun en actieve deelname aan de achtereenvolgende bijeenkomsten van het GFMD geweest. Hierover gaat de volgende paragraaf.

5.2 Global Forum on Migration and Development

Het ontstaan van het GFMD

Een belangrijk discussiepunt tijdens de HLD in de VN in 2006 was de vraag of de HLD een mondiaal vervolg zou moeten krijgen in de vorm van een forum. Dit vanwege de aanbeveling van de SGVN hierover. Veel landen twijfelden, maar uiteindelijk gaven 78 landen waaronder Nederland steun aan het idee van een forum[2]. De *Global Migration Group* (GMG[3]) zou kunnen zorgen voor coherentie en coördinatie binnen dit forum, zo werd verkondigd in het verslag aan de Tweede Kamer over de HLD[4]. België wierp zich op als organisator van de eerste bijeenkomst. Over de invulling hiervan bleek binnen de EU nog wel verschil van mening te bestaan. Italië en Zweden pleitten er bijvoorbeeld voor dat het forum opgehangen moest worden aan de VN, terwijl Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk (VK) van mening waren dat het forum geen VN-orgaan moest worden en dat de inbreng van de VN verzorgd kon worden door de Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN en door de GMG.

In de vierde voortgangsrapportage over de beleidsnotitie uit 2004 werd beschreven welke rol Nederland innam ten aanzien van dit forum, dat inmiddels de naam *Global Forum on Migration and Development* had gekregen. Dit betrof allereerst het agenderen van een aantal onderwerpen. Dit waren onderwerpen die aansloten bij de voor Nederland prioritaire thema's: het versterken van de relatie tussen het migratie- en ontwikkelingsbeleid, het stimuleren van circulaire migratie, inclusief tijdelijke arbeidsmigratie en terugkeer en het tegengaan van *brain drain* en van mensenhandel. Ten tweede zegde Nederland toe België financiële en personele ondersteuning te bieden om het forum tot een succes te maken. Ten slotte riep Nederland de GMG op gezamenlijk aan het forum bij te dragen zodat de onderlinge synergie zou worden bevorderd en kennis en expertise zouden worden samengebracht[5]. Ook de edities daarna heeft Nederland steeds financieel en inhoudelijk onder-

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.
[2] Het latere Global Forum on Migration and Development. De Verenigde Staten en Australië waren tegen de komst van dit forum.
[3] Een samenwerkingsverband van destijds 10 en inmiddels 16 internationale organisaties die zich bezig houden met migratie en ontwikkeling: International Labour Organization; International Organization for Migration; Office of the High Commissioner for Human Rights; World Bank; World Health Organization en de volgende United Nations organisaties: -Conference on Trade and Development; - Development Programme ; - Department of Economic and Social Affairs; - Educational, Scientific and Cultural Organization; - Population Fund; - High Commissioner for Refugees; - Children's Fund; - Institute for Training & Research; - Office on Drugs and Crime; - Regional Commissions; - Development Fund for Women.
[4] Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 10.
[5] Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 11.

steund.

Eerdere edities en vorm van het GFMD

In de vijfde voortgangsrapportage werd kort verslag gedaan van de eerste editie van het GFMD in België. Beleidsmakers uit 155 landen en vertegenwoordigers van een dertigtal internationale organisaties namen deel aan het GFMD. Ook namen 200 deelnemers vanuit het maatschappelijk middenveld, uit 55 landen, deel aan het GFMD, waaronder vijf Nederlandse organisaties. De aanbevelingen van het GFMD hadden betrekking op:

- Het coherent maken van beleid op gebied van kennismigratie en ontwikkeling;
- Internationale erkenning van diploma's en werkervaring;
- Informeren van migranten over hun rechten, zowel voor vertrek als na aankomst;
- Flexibiliteit van beleid op gebied van circulaire migratie, zoals het toestaan van arbeid voor meerdere jaren, niet beperkt tot één werkgever en het verstrekken van zogenaamde "multiple-entry" visa.

Ook werd gesproken over de toekomst van het GFMD. Daarbij werd afgesproken dat er geen nieuw instituut zal worden opgericht, maar dat de link met de VN behouden blijft. Het thema van het GFMD in België was 'migratie en sociaal-economische ontwikkeling'. Ook tijdens de edities die volgden stond telkens een thema centraal:

- (2008) Filippijnen: bescherming van migranten en mensenrechten;
- (2009) Griekenland: integratie van migratie in ontwikkelingsstrategieën;
- (2010) Mexico: partnerschappen voor migratie en ontwikkeling;
- (2011) Zwitserland: actie op het gebied van coherentie, capaciteit en samenwerking.

In november 2012 wordt het forum georganiseerd door Mauritius. Het thema is: 'het versterken van de bijdrage van migratie aan de ontwikkeling van migranten, gemeenschappen en staten'[1]. Ook de organisatoren voor 2014 en 2015 zijn al vastgelegd: Zweden en Turkije. Dat is opvallend omdat in 2013 weer een HLD over migratie en ontwikkeling plaatsvindt (de reden dat er in 2013 geen GFMD is). Het GFMD is ingesteld als resultaat van de vorige HDL. Tijdens de HLD in 2013 zal het GFMD rapporteren over de eerste zeven jaar. Logischerwijs wordt dan besproken wat het GFMD bereikt heeft en of en op welke manier het GFMD voortgezet moet worden.

Er is altijd veel discussie geweest over of het GFMD in deze vorm of in een andere geïnstitutionaliseerde vorm (binnen VN verband) verder moet (we komen hier in de volgende paragraaf op terug). De huidige vorm lijkt het hoogst haalbare. De waarde van het GFMD zit dan vooral in de dialoog. Uiteindelijk worden zaken toch vooral gedaan op regionaal/bilateraal niveau en niet op mondiaal niveau. Desondanks verwacht een direct betrokken respondent niet dat het GFMD nog heel veel jaren op dezelfde manier zal doorgaan. Enkele betrokkenen zetten bovendien vraagtekens bij de frequentie van de bijeenkomsten. Mogelijk is elk jaar een bijeenkomst te vaak. Men is dan nog bezig met het verwerken van de uitkomsten van de vorige editie, terwijl de volgende editie al plaats vindt.

Een knelpunt is dat het GFMD geen meerjaren begroting heeft. Dat betekent dat het organiserende land elk jaar opnieuw op zoek moet naar financiering. Vooraf is onbekend of dit

[1] Omelaniuk, 2012.

land de financiering rond krijgt. Die institutionele structuur waarbij het land dat het voorzitterschap voert telkens op zoek moet naar financiering en bovendien veel vrijheid heeft in hoe het georganiseerd wordt, past eigenlijk niet in een mondiaal proces.

Resultaat van het GFMD

Wat het resultaat is van het GFMD is moeilijk te zeggen. In ieder geval heeft het gezorgd voor bewustwording ten aanzien van de relatie tussen migratie en ontwikkeling op mondiaal niveau. Ontwikkeling is daardoor steeds meer onderdeel is geworden van de migratiedialoog. Voorheen ging het in de internationale migratiedialoog meer over controle, over grensbewaking. Nu zijn organisaties uit het maatschappelijk middenveld, sociologen en economen betrokken bij deze dialoog. Er heeft kortom een verschuiving plaatsgevonden van controle naar ontwikkeling.

Desondanks komen er weinig concrete aanbevelingen voort uit het GFMD. Bovendien vindt er vooralsnog nauwelijks evaluatie plaats. Het Forum draagt er wel aan bij dat zaken besproken kunnen worden. Zo leidden de Verenigde Arabische Emiraten tijdens de recente bijeenkomst in Zwitserland een workshop over werving van arbeidsmigranten uit landen zoals India, de Filippijnen en Indonesië. Het GFMD biedt daar een podium voor. Een ander voorbeeld is dat tien jaar geleden in geen enkel Afrikaans land een ministerie voor de diaspora bestond. Nu is dat wel het geval in veel Afrikaanse landen, of is er in ieder geval een afdeling binnen een ministerie die zich daar mee bezig houdt (zie ook paragraaf 8.2.1 over deze Afrikaanse diaspora ministeries). Ook dit lijkt een indirect effect van het GFMD.

Een recente publicatie gaat in op de vraag wat het GFMD tot op heden heeft bereikt[1]. Een uniek aspect aan het GFMD is de wijze waarop overheden op vrijwillige basis samenwerken in teams, rondom thema's waar gezamenlijke interesse voor bestaat. Een andere eigenschap is de onafhankelijkheid van het forum ten opzichte van de VN. De relatie met de VN loopt via de Speciale Vertegenwoordiger voor migratie en ontwikkeling, die rapporteert aan de SGVN. Het is volgens de auteur van bovengenoemde publicatie echter niet waarschijnlijk dat het forum heeft geleid tot geheel nieuwe of innovatieve praktijken die niet al adequaat gedekt worden door andere instellingen of processen. Toch is gebleken dat het GFMD bepaalde aspecten kan agenderen die elders mogelijk niet aan de orde waren gekomen. Voorbeelden zijn de relatie tussen migratie en klimaatverandering of de relatie tussen migratie en de economische crisis.

Het GFMD heeft bovendien bijgedragen aan het leggen van verbindingen tussen landen van herkomst en bestemming, regio's, de publieke en private sector en migranten op het gebied van twee mondiale beleidsterreinen, aldus Omelaniuk in een recente publicatie over de resultaten van het GFMD[2]. Twee beleidsterreinen die weliswaar op natuurlijke wijze met elkaar verbonden zijn, maar waartussen beleidsmatig niet altijd een verbinding bestaat. Als gevolg van het GFMD zijn inzichten en beleid volgens de auteur aan verandering onderhevig. Verschillende landen hebben bijvoorbeeld pilot programma's op het gebied van circulaire migratie opgezet, en rapporteren daarover aan het GFMD. Een ander voorbeeld is dat zowel herkomst- als bestemmingslanden (voornamelijk de Golfstaten) langs de belangrijk-

[1] Omelaniuk, 2012.
[2] Omelaniuk, 2012.

ste arbeidsmigratie corridors in Azië als directe uitkomst van een workshop in Zwitserland een raamwerk voor regionale samenwerking bespreken. Uit een interne evaluatie in 2011 blijkt bovendien dat overheden over het algemeen positief zijn over wat het GFMD tot op heden heeft bereikt.

5.3 Mondiaal perspectief

Migratie als onderdeel van ontwikkelingsstrategieën

Wat betreft de eerste beleidsprioriteit is een belangrijk onderdeel het actief stimuleren van aandacht voor migratie en ontwikkeling in landen van herkomst. Zodat men meer dan nu het geval is gaat inzien wat het ontwikkelingspotentieel van migratie is. In veel landen van herkomst zijn de kennis en het beleid hierover erg versnipperd. In 2009 is onderzocht in hoeverre sprake is van integratie van migratie in nationaal ontwikkelingsbeleid[1]. De aandacht ging daarbij voornamelijk uit naar de *Poverty Reduction Strategy Papers (*PRSP's*)*. Ondanks dat veel PRSP's een verwijzing naar migratie bevatten, is het niet eenvoudig aan te tonen dat sprake zou zijn van een toegenomen aandacht. Er lijkt weliswaar sprake van een verschuiving in de wijze waarop de relatie tussen migratie en ontwikkeling behandeld wordt in academische en internationale beleidskringen. Hiervoor is echter weinig bewijs terug te vinden in de PRSP's. Het *Human Development Report* uit 2009 borduurt hier op voort[2]. Het stelt vast dat de PRSP's weinig aandacht hebben besteed aan migratie, maar het wel nuttige instrumenten kunnen zijn voor het integreren van migratie in ontwikkelingsstrategieën. Dit rapport suggereert dan ook dat mobiliteit een integraal onderdeel zou moeten worden van nationale ontwikkelingsstrategieën.

Dat brengt ons bij een discussie over de relatie van migratie tot de *Millennium Development Goals* (MDG's). De deadline van 2015 voor de MDG's komt naderbij. Migratie was geen factor van betekenis in de MDG's. In een recent artikel wordt de vraag opgeworpen of er nu wel aanleiding is migratie te integreren in de wereldwijde ontwikkelingsagenda[3]. De auteurs stellen vast dat dit mogelijk een goede stap zou kunnen zijn, in een wereld waarin migratie naar verwachting blijft toenemen als gevolg van factoren zoals klimaatverandering en urbanisatie. Wel vragen zij zich af hoe migratie meer geïntegreerd zou kunnen worden in de wereldwijde ontwikkelingsagenda. Dit omdat er nog geen systematisch raamwerk bestaat voor het monitoren van de resultaten die worden geboekt ten aanzien van migratie- en ontwikkelingsdoelstellingen.

Deels omdat migratie een politiek gevoelig thema is, deels vanwege gebrek aan data, zijn er volgens de auteurs tot nog toe geen pogingen ondernomen om voor migratie en ontwikkeling iets te ontwikkelen dat vergelijkbaar is met het raamwerk voor de MDG's. Het GFMD heeft het bewustzijn ten aanzien van de relatie tussen migratie en ontwikkeling doen toenemen, maar is er weloverwogen niet aan begonnen een dergelijk monitoring systeem te ontwikkelen met vastgelegde doelen en indicatoren.

[1] Black en Sward, 2009, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[2] UNDP, 2009.
[3] Arditis, S. en Laczko, F, 2012.

Een reden hiervoor is dat migratie als te politiek gevoelig wordt gezien om onderdeel te vormen van wereldwijde afspraken over het bereiken van ontwikkelingsdoelen. Ook al wordt het belang van migratie voor ontwikkeling wel erkend. Of zoals verwoord in een paper van het *Overseas Development Institute* en het *United Nations Development Programme*:

> *"Migration can bring huge gains to migrants, to source countries and to destination countries, but political pressures mean that migration is still highly restricted. One estimate has the potential gains to the global economy of liberalizing the movement of people at between 50 to 150 per cent of global GDP. These are astonishingly large numbers"*[1]

Een nieuwe structuur voor de mondiale dialoog over migratie en ontwikkeling?

Aansluitend bij de discussie in de vorige paragraaf, over de toekomstige structuur van het GFMD, gaan er stemmen op dat er een organisatie in VN verband nodig is voor migratie. Zodat in mondiale en nationale ontwikkelingsstrategieën meer aandacht komt voor het ontwikkelingspotentieel van migratie. Een respondent geeft aan dat de GMG, waar veel VN organisaties die zich bezig houden met migratie in participeren, daarvoor niet sterk genoeg is. IOM is hiervoor volgens deze respondent ook niet geschikt, omdat IOM vooral werkt op basis van projectfinanciering door overheden en daarom erg kritisch wordt bekeken door het maatschappelijk middenveld. IOM wordt volgens deze respondent niet als voldoende onafhankelijk van de overheid gezien en mist een *charter* waar ze ten opzichte van overheden op terug kan vallen, zoals UNHCR dat bijvoorbeeld wel heeft.

De vraag blijft wat het geschikte raamwerk is voor samenwerking tussen landen op het gebied van migratie. Daarbij wordt soms het idee geuit van een internationale organisatie die internationale arbeidsmigratie coördineert en reguleert, vormgegeven op eenzelfde wijze als de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Tegenwerping is echter dat migratie niet op dezelfde wijze wordt 'verhandeld' als goederen en kapitaal. Het argument is dat het WTO model werkt voor internationale handelsregulatie, omdat landen met elkaar handelen vanuit een vergelijkbaar voordeel en niet een absoluut voordeel voor een van beide partijen. Bij migratie is dat volgens de auteurs niet het geval[2]. Overigens is er op multilateraal niveau een poging gedaan om tijdelijke arbeidsmigratie in het kader van dienstverlening te liberaliseren. Dit is onderdeel van *mode 4* van de *General Agreement on Trade in Services* (GATS) in de Doha ronde van onderhandelingen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De onderhandelingen over deze *mode 4* blijkt een van de moeilijkste aspecten in de Doha ronde[3]. Andere organisaties die een belangrijkere rol zouden kunnen spelen in de internationale dialoog over migratie en ontwikkeling zijn de *International Labour Organization* (ILO) en UNDP.

Duidelijk is dat men internationaal nog volop in discussie is. Over de wijze waarop internationaal meer aandacht moet ontstaan voor migratie in ontwikkelingsbeleid en *vice versa*. En over de structuur waarbinnen dit moet plaatsvinden.

Duidelijk is echter ook dat de Nederlandse betrokkenheid op het internationale podium door

[1] Melamed, en Sumner, 2011, pagina 21.
[2] Johnson, Drechsler en Gagnon, 2008.
[3] Lucas, 2008; Panizzon, 2010.

respondenten als zeer belangrijk wordt gezien. Juist op gebied van beleidscoherentie, maar ook op het punt van het betrekken van diaspora organisaties wordt Nederland internationaal gezien als een van de voorlopers. In het EU rapport over beleidscoherentie voor ontwikkeling 2011, is de Nederlandse bijdrage voor migratie en ontwikkeling aangemerkt als constructieve bijdrage[1]. Uit de onderhavige evaluatie blijkt dat het van belang wordt geacht dat Nederland deze internationale positie vasthoudt.

5.4 Europees perspectief

Het EU kader

Sinds 2004 heeft de EU wereldwijd met partners samengewerkt om de positieve impact van internationale migratiestromen op economische, sociale en menselijke ontwikkeling te vergroten. De relatie tussen migratie en ontwikkeling is geïntegreerd als een van de drie pijlers in de *Global Approach to Migration* (GAM) die de EU in 2005 aannam. De GAM vormt een raamwerk voor dialoog en praktische samenwerking met partnerlanden van de EU en brengt verschillende beleidsterreinen samen, zoals ontwikkeling, sociale zaken en werkgelegenheid, externe relaties en binnenlandse zaken. De GAM werd opgezet om in partnerschap met derde landen op evenwichtige en uitvoerige wijze aandacht te besteden aan alle relevante aspecten van migratie. Eind 2011 heeft de EU een hernieuwde totaalaanpak van migratie en mobiliteit voorgesteld, de *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM)[2]. De GAMM moet een uitgebreid kader tot stand brengen waarin migratie en mobiliteit samen met partnerlanden op een coherente en wederzijds voordelige manier worden beheerd door middel van een beleidsdialoog en nauwe praktische samenwerking. Met migratie en mobiliteit in het kader van de EU-2020 strategie wordt tevens beoogd een bijdrage te leveren aan de vitaliteit en het concurrentievermogen van de EU. De vierde van vier gelijkwaardige pijlers van de GAMM is het “zo groot mogelijk maken van het effect van migratie en mobiliteit op ontwikkeling”.

De EU spant zich in om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen. In het EU voortgangsrapport over beleidscoherentie voor ontwikkeling 2011 is de Nederlandse bijdrage voor migratie en ontwikkeling aangemerkt als constructieve bijdrage[3]. In 2009 heeft de EU in het kader van beleidscoherentie voor ontwikkeling een aantal prioritaire thema’s benoemd, waarvan migratie er één is. De thema’s betreffen ofwel internationale publieke goederen (IPG’s) ofwel mondiale uitdagingen met een IPG-karakter. Voor migratie geldt het laatste. IPG’s verwijzen naar grensoverschrijdende problemen die door de toenemende globalisering vaak mondiale uitdagingen zijn geworden[4].

In EU kader ondersteunt Nederland de inzet van de Commissie om samenwerking met derde landen op het vlak van migratie en mobiliteit op een samenhangende wijze te verbreden, waaronder op het onderwerp migratie en ontwikkeling. Een deel van de activiteiten die met middelen vanuit het budget voor migratie en ontwikkeling zijn gefinancierd betreft co-

[1] Kamerstukken, 2011/2012, 32 605 Nr. 91.
[2] EC COM(2011) 743.
[3] Kamerstukken, 2011/2012, 32 605 Nr. 91.
[4] Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011.

financiering van projecten die onder het EU thematische programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie worden uitgevoerd.

Mobiliteitspartnerschappen

Mobiliteitspartnerschappen vormen een belangrijk onderdeel van de GAMM. Nederland is partij bij drie van de vier mobiliteitspartnerschappen, met Kaapverdië, Georgië en Armenië. Met de mobiliteitspartnerschappen geven lidstaten vorm aan geïntegreerde samenwerking met derde landen op het gebied van migratie. Het doel van de mobiliteitspartnerschappen is het identificeren van nieuwe aanpakken om beheer van reguliere migratiestromen te verbeteren[1]. Aan landen die bereid zijn significante inspanningen te leveren op het gebied van het bestrijden van illegale migratie, bereid zijn tot heropname van eigen onderdanen en re-integratie van terugkeerders faciliteren, bieden de mobiliteitspartnerschappen assistentie op het gebied van het tegengaan van illegale migratie, het bevorderen van legale migratie en het versterken van de positieve bijdrage van migratie aan ontwikkeling. Deze assistentie kan bestaan uit:

- Capaciteitsversterking;
- Verbeterde mogelijkheden voor legale migratie;
- Maatregelen om *brain drain* tegen te gaan en circulaire migratie te stimuleren;
- Het vereenvoudigen van procedures voor afgifte van visa voor kortdurend verblijf;
- Assistentie bij het faciliteren van terugkeer en re-integratie van migranten.

Verschillende overheidsinstanties in de EU lidstaten spelen een rol in de mobiliteitspartnerschappen. In Nederland is bijvoorbeeld de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) bijvoorbeeld partner in het mobiliteitspartnerschap met Kaapverdië en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in het mobiliteitspartnerschap met Georgië.

5.5 Nationaal perspectief

De eerste beleidsprioriteit houdt in dat in het Nederlandse beleid migratie een rol zou moeten spelen in het ontwikkelingsbeleid als een *cross-cutting* thema, zoals bijvoorbeeld gender of mensenrechten[2]. En andersom, dat er meer aandacht moet zijn voor ontwikkeling in het migratiebeleid. Met andere woorden, het gaat om een vorm van *mainstreaming* van migratie in ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingsbeleid in migratie.

Aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven wordt Nederland internationaal gezien als een van de voorlopers op het gebied van migratie en ontwikkeling. Dat Nederland een speciale afdeling voor migratie en ontwikkeling kent binnen BZ (het cluster Migratie en Ontwikkeling, binnen de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid / Migratie en Asiel; DCM-MA) is vrij uniek. Uit de hoofdstukken en bijlagen die volgen, blijkt bovendien het grote aantal activiteiten dat Nederland de afgelopen jaren heeft ondernomen. Hierdoor heeft migratie een duidelijke plek gekregen in ontwikkelingsbeleid

[1] Maastricht Graduate School of Governance, 2010.
[2] Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

Aandacht voor ontwikkeling in migratiebeleid

Het meest in het oog springende voorbeeld waarbij aandacht is voor ontwikkeling in het migratiebeleid, is het Nederlandse terugkeerbeleid. In hoofdstuk 10 gaan we hier uitgebreid op in. Hoewel vraagtekens zijn te zetten bij de ontwikkelingsdimensie in het Nederlandse terugkeerbeleid (waarover in hoofdstuk 10 meer), is duidelijk dat door de inzet van BZ (DCM-MA) de focus op ontwikkeling een duidelijke plek heeft gekregen in dit beleid. Ook in het kader van de mobiliteitspartnerschappen is aandacht voor ontwikkeling in het migratiebeleid. Kortom, deze eerste beleidsprioriteit van het migratie- en ontwikkelingsbeleid heeft er mogelijk aan bijgedragen dat in het migratiebeleid van onder andere het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) meer aandacht is gekomen voor ontwikkeling.

Hoewel onder het huidige kabinet de beleidsprioriteiten van de notitie uit 2008 zijn gehandhaafd, lijkt in recente beleidsontwikkelingen of –voornemens vanuit andere departementen ten aanzien van migratiebeleid minder aandacht voor ontwikkeling te bestaan. Zo zijn met het oog op de derde beleidsprioriteit (het bevorderen van circulaire migratie en *brain gain*) vraagtekens te plaatsen bij een mogelijk verbod op een dubbele nationaliteit, aangezien dat de mogelijkheden voor het op en neer reizen of tijdelijk vestigen in het land van herkomst kan bemoeilijken. Een ander voorbeeld is het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met betrekking tot arbeidsmigratie van buiten de EU. In een recente brief hierover is geen aandacht voor ontwikkeling[1]. Het beleid is er op gericht arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie terug te dringen tenzij het om kennismigratie gaat. In de brief wordt niet gesproken over de mogelijkheid tot tijdelijke vestiging in Nederland of de gevolgen van *brain drain* in ontwikkelingslanden door emigratie van kennismigranten. Kortom, in een belangrijk onderdeel van het migratiebeleid (het arbeidsmigratiebeleid) staat het belang van Nederland voorop en is geen aandacht voor ontwikkeling. Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat niet in gelijke mate sprake is van wederzijdse aandacht, is het recente handboek dat de GMG heeft uitgebracht. Dit heeft als titel '*Mainstreaming Migration into Development Planning'.* Een dergelijk handboek, maar dan gericht op het mainstreamen van ontwikkeling in migratieplanning bestaat niet.

Conditionaliteit

Een discussie waarin beide beleidsterreinen nadrukkelijk worden gekoppeld is de kwestie van conditionaliteit. Het huidige kabinet heeft ervoor gekozen de mogelijkheid tot conditionaliteit te hanteren in de relatie met landen van herkomst. Dat betekent dat landen die op terugkeergebied constructief met Nederland samenwerken, indien zij dat wensen, kunnen rekenen op steun op het bredere migratie-terrein. Het betekent ook dat indien landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen, dit consequenties kan hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, met name voor de eventuele OS-middelen die via de regering lopen[2].

Hier zijn echter vraagtekens bij te plaatsen. Het is de vraag of overheden van de betreffende landen gevoelig zijn voor deze pressie. Bovendien zijn de partnerlanden waar het huidi-

[1] Kamerstukken, 2010/2011, 32 144, Nr. 5.
[2] Kamerstukken 2010/2011, 32 605, Nr. 2.

ge ontwikkelingsbeleid op is gericht, bijna zonder uitzondering landen die vanuit migratie (en terugkeer) perspectief voor Nederland van beperkt belang zijn (met uitzondering van Ghana, Afghanistan en Ethiopië). Dit doet suggereren dat het hier meer gaat om het willen uitstralen van daadkracht in plaats van dat dit daadwerkelijk effect zal sorteren.

Intra- en interdepartementale samenwerking

Op nationaal niveau is binnen deze beleidsprioriteit onder andere de beleidsdialoog op het gebied van migratie tussen BZK en BZ van belang. Migratie en ontwikkeling is daarbinnen een van de aspecten waarop wordt samengewerkt. Hoewel sprake kan zijn van spanning tussen beide beleidsvelden van BZK en BZ, vormt het migratie- en ontwikkelingsbeleid een goede basis voor samenwerking tussen beide departementen. Uit de gesprekken is op te maken dat sprake is van een goede, pragmatische samenwerking. Overleg vindt op een goede manier en regelmatig plaats, bijvoorbeeld in het kader van de nieuwe Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (zie paragraaf 10.4).

Vanuit het oogpunt van coherentie zouden de Ministeries van SZW en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) nog meer betrokken zouden kunnen worden. SZW met betrekking tot arbeidsmigratie en EL&I wanneer het gaat om bijvoorbeeld transnationaal ondernemerschap door migranten, investeringen door migranten en private sector ontwikkeling. Ten slotte stelt een van de respondenten dat ook binnen BZ zelf sprake zou kunnen zijn van meer beleidscoherentie. De Directie Sub-Sahara Afrika (DAF) zou bijvoorbeeld meer betrokken kunnen worden bij activiteiten gericht op de Afrikaanse diaspora. En de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) zou meer betrokken kunnen worden bij het stimuleren van ondernemerschap door migranten. Overigens gebeurt dit laatste momenteel wel. Recent is een project van start gegaan, waarbij DDE is betrokken. Dit project vormde echter geen onderdeel van de evaluatie.

5.6 Conclusies

Nederland heeft zich zowel mondiaal, Europees als nationaal steeds ingezet voor coherentie tussen migratiebeleid en de doelen van het ontwikkelingsbeleid. Een belangrijke bijdrage van Nederland op dit gebied is de financiële, inhoudelijke en personele ondersteuning aan de achtereenvolgende bijeenkomsten van het GFMD. Dit Forum is ontstaan als uitkomst van de HLD in de VN in 2006. Over de opzet van het GFMD verschillen de meningen. Dit zal dan ook aan de orde komen tijdens de HLD over migratie en ontwikkeling in 2013, waar het GFMD zal rapporteren over de behaalde resultaten. Wat deze resultaten zijn is niet goed vast te stellen. De meerwaarde zit voornamelijk in de internationale dialoog. Het GFMD zorgt ervoor dat landen een podium hebben om met elkaar in gesprek te gaan en kan zaken agenderen die anders mogelijk niet aan bod komen. Ook heeft het GFMD gezorgd voor meer bewustwording ten aanzien van de relatie tussen migratie en ontwikkeling.

Belangrijk is ook de inzet van Nederland in EU kader. Bijvoorbeeld door participatie in drie van de vier mobiliteitspartnerschappen van EU en door cofinanciering van projecten die onder het EU thematische programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie worden uitgevoerd.

Conclusie 1:
Nederland heeft zich altijd ingezet voor coherentie tussen migratiebeleid en ontwikkelingsbeleid. Belangrijk daarbij is de ondersteuning van het GFMD en de Nederlandse inzet in EU kader geweest De resultaten van het GFMD zijn niet goed vast te stellen. De meerwaarde zit voornamelijk in de internationale dialoog en het creëren van bewustwording ten aanzien van de relatie tussen migratie en ontwikkeling.

Onduidelijk is in hoeverre migratie nadrukkelijker onderdeel is geworden van mondiale en nationale ontwikkelingsstrategieën. Nu de deadline voor de MDG's dichterbij komt, werpen enkele experts de vraag op of migratie een belangrijkere factor zou moeten worden in een eventueel vervolg op de MDG's. Of dat voor migratie en ontwikkeling een zelfde soort raamwerk ontwikkeld moet worden als voor de MDG's, met vastgelegde doelen en meetbare indicatoren. Dat dit nog niet het geval is, heeft mogelijk te maken met de politieke gevoeligheid van het thema en de wens van landen daarbij nationale soevereiniteit te behouden.

Hierbij aansluitend is er discussie over een eventuele nieuwe structuur voor de mondiale dialoog over migratie en ontwikkeling. Er klinken verschillende mogelijkheden, zoals het behoud van het GFMD, een nieuwe VN organisatie voor migratie of een internationale organisatie voor migratie naar het model van de WTO. Duidelijk is wel dat de betrokkenheid van Nederland op het internationale podium door respondenten als zeer belangrijk wordt gezien.

Conclusie 2:
Onduidelijk is in hoeverre migratie nadrukkelijk onderdeel is geworden van nationale en mondiale ontwikkelingsstrategieën. Er is discussie gaande over de positie van migratie in een eventueel vervolg op de MDG's en over een nieuwe structuur (of een nieuwe organisatie) voor de internationale dialoog over migratie en ontwikkeling. Duidelijk is wel dat de internationale betrokkenheid van Nederland als zeer belangrijk wordt gezien.

Op nationaal niveau is veel aandacht gekomen voor migratie in het ontwikkelingsbeleid. Andersom, is vooral in het terugkeerbeleid meer aandacht gekomen voor ontwikkeling. Hoewel onder het huidige kabinet de beleidsprioriteiten van de notitie uit 2008 zijn gehandhaafd, lijkt in recente beleidsontwikkelingen of –voornemens op het gebied van migratiebeleid, zoals het verbod op een dubbele nationaliteit of het beleid van SZW gericht op terugdringen van arbeidsmigratie van buiten de EU, weinig aandacht te bestaan voor ontwikkeling.

In het huidige beleid wordt de mogelijkheid van conditionaliteit gehanteerd in de relatie met landen van herkomst. Dat betekent dat landen die op terugkeergebied constructief met Nederland samenwerken, indien zij dat wensen, kunnen rekenen op steun op het bredere migratie-terrein. Het betekent ook dat indien landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen, dit consequenties kan hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, met name voor de eventuele OS-middelen die via de regering lopen. Hoewel hierbij de koppeling wordt gelegd tussen het migratiebeleid en de doelen van ontwikkelingsbeleid, zijn hier vraagtekens bij te plaatsen. Het is de vraag of overheden van de betreffende landen gevoelig zijn voor deze pressie. Bovendien lijkt de reikwijdte beperkt, aangezien de partnerlanden waar het huidige ontwikkelingsbeleid op is

gericht, bijna zonder uitzondering landen zijn die vanuit migratie (en terugkeer) perspectief voor Nederland van beperkt belang zijn.

Op nationaal niveau is binnen deze beleidsprioriteit onder andere de beleidsdialoog op het gebied van migratie tussen BZK en BZ van belang. Migratie en ontwikkeling is daarbinnen een van de aspecten waarop wordt samengewerkt. Hoewel sprake kan zijn van spanning tussen beide beleidsvelden van BZK en BZ, vormt het migratie- en ontwikkelingsbeleid een goede basis voor samenwerking tussen beide departementen. Het meest intensief vindt samenwerking plaats op het thema terugkeer, onder andere in de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (zie hoofdstuk 10). Mogelijk zouden de Ministeries van SZW en EL&I ook meer betrokken kunnen worden. Ten slotte zou het goed zijn wanneer tussen de verschillende thema- of regiodirecties van BZ (nog) meer coherentie ontstaat op het gebied van migratie en ontwikkeling.

Conclusie 3:
In Nederland is veel aandacht ontstaan voor migratie in het ontwikkelingsbeleid. Andersom geldt dit vooral voor de focus op ontwikkeling in het terugkeerbeleid. Desondanks lijkt in recente beleidsontwikkelingen of –voornemens (van andere departementen) ten aanzien van migratiebeleid minder aandacht voor ontwikkeling te bestaan. Wel zijn onder het huidige kabinet de beleidsprioriteiten van de notitie uit 2008 gehandhaafd.

Bij het hanteren van conditionaliteit in de relatie met landen van herkomst zijn vraagtekens te plaatsen. Het is de vraag of overheden van de betreffende landen gevoelig zijn voor deze pressie. Ook lijkt reikwijdte van het instrument beperkt.

Op nationaal niveau is binnen deze beleidsprioriteit onder andere de beleidsdialoog op het gebied van migratie tussen BZK en BZ van belang. Migratie en ontwikkeling is daarbinnen een van de aspecten waarop wordt samengewerkt. Hoewel sprake kan zijn van spanning tussen beide beleidsvelden van BZK en BZ, vormt het migratie- en ontwikkelingsbeleid een goede basis voor samenwerking tussen beide departementen.

6 Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

6.1 Inleiding en achtergrond

Om het ontwikkelingspotentieel van migratie te verwezenlijken en misstanden, zoals uitbuiting, *brain drain*, instabiliteit en mensensmokkel en – handel, te minimaliseren is vereist dat overheden van ontwikkelingslanden over het inzicht, de capaciteit en mogelijkheden beschikken om een adequaat en integer migratiebeleid te voeren. In veel ontwikkelingslanden ontbreekt het hier aan, zo is beschreven in de beleidsnotitie uit 2008. Daarom is capaciteitsopbouw nodig van ontwikkelingslanden op het gebied van migratiebeheer op verschillende deelterreinen[1]. Activiteiten binnen deze beleidsprioriteit betreffen bijvoorbeeld datacollectie, het leveren van een bijdrage aan de verbetering van grensbeheer in derde landen en bescherming en opvang in de regio. In paragraaf 6.2 beschrijven we de uitgevoerde activiteiten op hoofdlijnen[2]. De focus in dit hoofdstuk ligt op de *Regional Immigration Training Academy in Moshi* (RITA), die is gericht op capaciteitsopbouw in migratiemanagement in Moshi, Tanzania.

De uitgaven aan activiteiten binnen deze beleidsprioriteit in de jaren 2009, 2010 en 2011 waren als volgt:

Uitgaven (EUR mln.)	2009	2010	2011	Totaal 2009-2011
Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement	2.3	0.2	2.1	4.6
Totaal zes beleidsprioriteiten	**9**	**5.8**	**8.7**	**23.5**

Hoewel het precieze bedrag voor 2012 niet bekend is, blijkt uit bijlage 6 dat momenteel weer sprake is van een relatief groot aantal activiteiten op dit gebied.

Ook in de jaren voorafgaand aan de beleidsnotitie 2008 bestond al aandacht voor dit onderdeel van het migratie- en ontwikkelingsbeleid (zie de beleidsreconstructie in bijlage 4). Zo werd in de eerste voortgangsrapportage over de beleidsnotitie 2004 verwezen naar de *Immigration Liaison Officers* (ILO's), waarover Nederland beschikte op negen verschillende ambassades. Zij leverden onder andere feitelijke informatie aan over reisroutes en maakten een inschatting van de rol die capaciteitsopbouw zou kunnen spelen[3]. Een ander voorbeeld is de bijdrage van Nederland aan het versterken van de Ghanese immigratiedienst met betrekking tot (bron)documentfraude.

Capaciteitsopbouw is een belangrijke pijler binnen deze beleidsprioriteit. In de beleidsnotitie 2008 is opgenomen dat er een gebrek is aan eenduidigheid en harmonisatie op het gebied van migratiemanagement. Dit ondanks de erkenning van ontwikkelingslanden van het belang om samen te werken om de effectiviteit van migratiemanagement systemen te ver-

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.
[2] Uitgebreide beschrijvingen zijn wederom te vinden in bijlage 6.
[3] Kamerstukken 2004/2005, 29 693, Nr. 4.

beteren. Capaciteitsopbouw kan stimuleren dat ontwikkelingslanden verantwoordelijkheid nemen voor het beperken van de negatieve aspecten van migratie, wat kan zorgen voor een duurzamer migratiebeleid. Capaciteitsopbouw van overheden in ontwikkelingslanden kan ook de positieve bijdrage van migratie en migranten aan ontwikkeling van herkomstlanden vergroten.

Een andere belangrijke pijler binnen deze beleidsprioriteit is bescherming en opvang van vluchtelingen in de regio. Dit is een onderwerp waar Nederland in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid altijd veel nadruk op heeft gelegd. Vluchtelingenbescherming in de regio's van herkomst, in samenwerking met onder andere de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) en landen van opvang, was bovendien een van de nieuwe accenten waar het in 2010 aangetreden nieuwe kabinet extra op wilde focussen[1]. Het accent is daarbij komen te liggen op landen en regio's met een substantiële instroom in Nederland. De inzet kan verschillende vormen aannemen, zoals noodhulp, ontwikkelingshulp gericht op de economische verzelfstandiging van vluchtelingen, versterken van de lokale sociale infrastructuur en hulp aan lokale overheden en niet gouvernementele organisaties. Binnen de kaders van het migratie- en ontwikkelingsbeleid wordt met name ingezet op versterking van lokale asielstelsels en op zelfredzaamheid van vluchtelingen in de regio van herkomst.

6.1.1 Institutionele ontwikkeling en migratiemanagement: een theoretisch perspectief

Een van de uitdagingen die werd benoemd in het rapport uit 2005 van de *Global Commission on International Migration (*GCIM*)*[2] was dat er met betrekking tot migratiemanagement een gebrek aan capaciteit is, in termen van kennis en informatie en institutioneel aanpassingsvermogen. Een artikel van het OECD ontwikkelingscentrum beschrijft dat in veel ontwikkelingslanden een gebrek aan coördinatie, een hoog corruptieniveau en administratieve lasten een grotere ontwikkelingsimpact van migratie verhinderen[3]. Veel landen van herkomst beschikken niet over de capaciteit, de middelen en het institutionele raamwerk om basisgegevens over migratiestromen te verzamelen. Gegevens die ze zouden kunnen gebruiken om het succes of falen van verschillen beleidsmaatregelen op het gebied van migratie te monitoren en evalueren. Ook al is migratie een zeer belangrijk beleidsterrein geworden, data over migratie en migranten (kenmerken, aantallen, routes) blijven onvoldoende in veel landen. Het komt niet vaak voor dat landen investeren in een migratie informatiesysteem. De auteurs van de OECD pleiten dan ook voor een grotere inzet van middelen op dit terrein, door zowel landen van herkomst als bestemming.

Migratie als thema doorkruist bovendien de ministeriële competenties en overstijgt nationale grenzen. Gebrek aan capaciteit is daarom sterk verbonden met een gebrek aan coherentie tussen ministeries en tussen landen. Dat vraagt onder andere om technische capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld door training van overheidsbeambten in het versterken van migratiemanagement systemen. Bestaande institutionele structuren moeten grondig herzien worden voor een beter migratiemanagement, waarbij zowel regionaal als tussen zendende en ontvangende landen samenwerking vereist is[4].

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 74.
[2] GCIM (2005). Zie ook hoofdstuk 3 en de beleidsreconstructie in bijlage 4.
[3] Johnson, Drechsler en Gagnon, 2008.
[4] Johnson, Drechsler en Gagnon, 2008.

Een van de grootste problemen in het verzamelen van migratiestatistieken heeft te maken met wetgeving en het functioneren van het institutionele systeem. Een voorbeeld betreft burgers in de ECOWAS landen (West-Afrika), die zonder paspoort of visum en met slechts een geldige identificatie kunnen rondreizen. Zij vullen geen binnenkomst- en vertrekkaarten in en verschijnen daarmee niet in de statistieken. Dit terwijl het de meerderheid van de grensoverschrijdende migratie in de regio betreft. Uitwisseling van informatie is cruciaal voor het begrip van migratiestromen en het vermogen toekomstige trends te voorspellen. Dit is zeker van belang voor transitlanden, zoals Senegal, die vaak door bestemmingslanden ervan beschuldigd worden niet genoeg inspanningen te leveren om irreguliere migratie tegen te gaan[1].

Vereist is daarom een beter beheer van migratiestromen. Niet alleen om irreguliere migratie tegen te gaan en migranten en hun families te beschermen, maar ook om de voordelen voor landen van herkomst te maximaliseren[2]. Dit laatste wijst op het belang van migratiemanagement vanuit een ontwikkelingsperspectief.

Wanneer het gaat om migratiemanagement in landen van herkomst, in relatie tot het ontwikkelingspotentieel van internationale mobiliteit, is de Filippijnen een frequent genoemd voorbeeld. Migratiemanagement in de Filippijnen is terug te voeren tot wetgeving die in de jaren zeventig werd aangenomen[3]. De Filippijnse overheid heeft institutionele en financiële mechanismen ontworpen om emigranten op drie terreinen te ondersteunen. Allereerst door het reguleren van overzeese werving. Ten tweede door het informeren van toekomstige migranten door middel van een verplicht plaatsingsproces, bestaande uit trainingen voor vertrek en het uitgeven van overzeese identificatiekaarten. En ten slotte door middel van bescherming via een migranten welzijnsfonds, op basis waarvan migranten in het buitenland ondersteuning kunnen ontvangen. Verschillende andere Aziatische landen, zoals Bangladesh en Sri Lanka hebben soortgelijke systemen van emigratiemanagement opgebouwd[4]. Ondanks kwalitatief onderzoek naar de ervaringen in de Filippijnen heeft er echter geen grondige monitoring en evaluatie van dergelijk migratiemanagementbeleid plaatsgevonden[5].

Het gebrek aan evaluatieonderzoek op dit gebied betreft niet alleen het Filippijnse voorbeeld. Ook algemeen geldt dat er vooralsnog weinig aandacht is voor het meten van de effectiviteit van migratiemanagement interventies. Ondanks de roep om meer *evidence-based* beleid (vanuit bijvoorbeeld het *Global Forum on Migration and Development*; GFMD) en een substantiële investering in migratie capaciteitsopbouw programma's in de afgelopen jaren, zijn de impact en kosten ervan veelal onbekend en de prestatie-indicatoren rudimentair[6]. Ook de OECD stelde in 2008 vast dat migratiemanagement in ontwikkelingslanden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld immigratiebeleid in vestigingslanden of terugkeermigratie, geen onderwerp is geweest van grondige analyses[7].

[1] Ammassari, 2006.
[2] Ammassari, 2006.
[3] Ammassari, 2006.
[4] Holzman en Pouget, 2010.
[5] Ruiz, 2008.
[6] Holzman en Pouget, 2010.
[7] Johnson, Drechsler en Gagnon, 2008.

Uit voorgaande blijkt dat het versterken van migratiemanagement van belang kan zijn voor ontwikkelingslanden. Om de negatieve effecten van migratie (zoals irreguliere migratie, mensenhandel en –smokkel) tegen te gaan. En om de positieve effecten te maximaliseren. In de volgende paragraaf beschrijven we welke activiteiten Nederland heeft ondersteund op dit gebied.

6.2 Uitgevoerde activiteiten en resultaten

Binnen de tweede beleidsprioriteit is een groot aantal activiteiten uitgevoerd. Een volledig overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 6. Hieronder geven we allereerst een korte schets van deze projecten en de belangrijkste resultaten. Vervolgens spitst het hoofdstuk zich toe op de activiteit die centraal stond in de casestudie: training van immigratiebeambten in Moshi, Tanzania. De uitgevoerde projecten zijn wat betreft hoofdactiviteit ruwweg onder te verdelen in drie thema's: dataverzameling, bescherming en opvang in de regio en capaciteitsversterking. Omdat een aantal van deze projecten relatief recent van start is gegaan, is over concrete resultaten van deze projecten nog niet veel bekend.

Dataverzameling

In het kader van dataverzameling zijn drie activiteiten uitgevoerd. Het **Interactive map on irregular migration routes and flows in Africa, the Middle East and the Mediterranean Region (MTM i-map)** is ontwikkeld door het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD). MTM i-Map heeft als doel het uitwisselen van informatie over migratie en het ondersteunen van samenwerkingsinitiatieven. MTM i-Map assisteert landen bij het verbeteren van hun mogelijkheden om irreguliere migratiestromen te beheersen. Het project diende uiteindelijk te leiden tot meer *evidence based* samenwerking op het gebied van migratiemanagement. Het is te vroeg om iets te kunnen zeggen over de bruikbaarheid ten aanzien van migratie en ontwikkeling. In beperkte mate heeft het project bijgedragen aan concrete samenwerking tussen landen. De resultaten kunnen nuttig zijn om mogelijke terreinen voor samenwerking te identificeren.

Een tweede dataverzamelingsproject is het ICMPD project **Fostering cooperation in the area of migration with and in the Silk Routes region**. Het doel van het project is de samenwerking op het gebied van migratie te verbeteren tussen de landen die langs de Zijderoute liggen. Activiteiten bestaan uit het verzamelen en analyseren van informatie over migratie in en vanuit de Zijderoute landen, het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor overleg en het leggen van directe contacten tussen deelnemende landen. De eerste activiteiten zijn inmiddels uitgevoerd, maar het is nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de resultaten.

Derde project op dit gebied is het **Network of Migration Research on Africa (NOMRA)**. NOMRA, gevestigd in Lagos (Nigeria), is een instituut voor beleidsonderzoek gericht op migratie en de effecten daarvan in de West-Afrikaanse regio. De *output* bestaat onder andere uit een trainingworkshop, de organisatie van een nationale beleidsdialoog over migratie, de publicatie van migratieprofielen voor Ghana en Nigeria en een boekpublicatie.

Bescherming en opvang in de regio

Op het gebied van bescherming en opvang in de regio zijn gedurende de evaluatieperiode vier projecten (mede) gefinancierd vanuit het migratie- en ontwikkelingsbudget:

- **UNHCR Project Comprehensive Solutions for Burundian Refugees in Tanzania's Old Settlements**. Dit UNHCR project beoogde een oplossing te bieden voor het probleem van Burundese vluchtelingen in de *Old Settlements* in Tanzania. Het project bestond enerzijds uit repatriëring naar en lokale integratie in Burundi van Burundese vluchtelingen. Tweede onderdeel van het project betrof de naturalisatie en lokale integratie van Burundese vluchtelingen die in Tanzania willen blijven. Het project heeft de doelstellingen behaald, zo blijkt uit het projectdossier.
- **Enhancing asylum conditions of Somali Refugees in Kenya.** Dit project beoogt de positie van Somalische vluchtelingen in Kenia te verbeteren en wordt eveneens uitgevoerd door UNHCR. De activiteiten bestaan onder andere uit het versterken van de capaciteit van de politie en de Keniaanse overheid op het gebied van vluchtelingenbescherming en verbeteren van de zelfredzaamheid van vluchtelingen. Aangezien het project recent van start is gegaan, is over de resultaten nog geen informatie beschikbaar.
- **Joint Economic and Social Support Yemen**. Dit project beoogt de sociaal-economische positie van Somalische vluchtelingen en kwetsbare Jemenieten in Aden, Zuid-Jemen, te verbeteren. Het project werd uitgevoerd door de *Adventist Development and Relief Agency* (ADRA) Jemen. Het bestaat uit activiteiten op het gebied van bewustwording, beroepsonderwijs, het creëren van economische onafhankelijkheid en het stimuleren van leiderschap en organisatie. De eindresultaten zijn nog niet beschikbaar. Het project lag, ondanks vertraging vanwege de verslechterde veiligheidssituatie in Jemen, volgens de laatste informatie op koers om de doelstellingen te halen.
- **Improving the protection environment for urban refugees.** Het project is gericht op vluchtelingen in stedelijke gebieden in Kenia, in dit geval Nairobi. Het wordt uitgevoerd door het *International Rescue Committee* (IRC) en het *Refugee Consortium of Kenya*. Concreet richt het project zich op het versterken van het beschermingsstelsel voor vluchtelingen in stedelijke gebieden, het versterken van de capaciteit van de Keniaanse overheid op dit gebied en het tegengaan van vreemdelingenhaat door het stimuleren van sociale samenhang tussen vluchtelingen en de lokale bevolking. De eindresultaten van het project zijn nog niet beschikbaar.

Capaciteitsversterking

Op het gebied van capaciteitsversterking is het project **Enhancing Return to Georgia Operationally** uitgevoerd. Dit project was gericht op het versterken van de capaciteiten van de autoriteiten en het maatschappelijk middenveld om waardige duurzame terugkeer en herintegratie te kunnen waarborgen. Het project heeft geresulteerd in een onderzoeksrapport over (terugkeer)migratie van Georgiërs en een overzicht van praktische informatie. Ook heeft het project bijgedragen aan goede contacten tussen overheidsinstanties en het vergroten van kennis en inzicht ten aanzien van juridische en institutionele zaken die van belang zijn voor terugkeer. Hoewel de doelstellingen zijn behaald, zo blijkt uit het projectdossier, was het aantal terugkeerders dat rechtshulp ontving substantieel lager dan voorzien.

Tweede activiteit op dit gebied is het **Consultancy on Migration Management Cape Verde** project. Dit project is uitgevoerd door een lokale consultant in Kaapverdië, in opdracht van het Kaapverdiaans Ministerie voor Jeugd en Sport. Het algemene doel van deze consultancy opdracht was het formuleren van een nationaal (im)migratiebeleid in Kaapverdië. Als gevolg van het project zijn hoofdpunten van een nationaal immigratiebeleid geformuleerd, ligt er een voorstel voor een adequate organisatiestructuur voor beheer en binnenkomst van buitenlanders, heeft de Kaapverdiaanse overheid een immigratie-coördinatie eenheid

ingesteld en zijn richtlijnen opgesteld voor overheidsinstellingen die een rol spelen in migratiemanagement.

De casestudie die we hebben uitgevoerd binnen deze beleidsprioriteit, was gericht op een derde project dat valt onder het kopje capaciteitsversterking. In het vervolg van deze paragraaf doen we verslag van dit project.

6.2.1 The Regional Immigration Training Academy in Moshi' (TRITA)

Inleiding en achtergrond

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voert wereldwijd een groot aantal zogeheten *Immigration and Border Management* (IBM) programma's uit. Het doel is *"to offer guidance and expertise to governments aspiring to improve their migration and border management and operational procedures"*[1]. Binnen deze IBM programma's bestaat een negental focusgebieden, waaronder de training van grenswachten en immigratiebeambten. Het project *Capacity Building in Migration Management for The Regional Immigration Training Academy in Moshi* (TRITA), is een van de IBM programma's gericht op dit aandachtsgebied.

Aanleiding voor dit project was het gebrek aan capaciteit van overheden in de Oost-Afrikaanse regio om complexe migratiestromen te beheersen en grenzen te beschermen. De regio kent grote (illegale) migratiestromen vanuit landen in de regio en buurlanden. Landen in de *East Africa Community* (EAC) zijn zowel transit als bestemmingslanden voor irreguliere migranten en hebben te kampen met netwerken van mensenhandelaars en –smokkelaars.

Het doel van dit project was dan ook het versterken van de capaciteitsopbouw in migratiemanagement in vijf Afrikaanse landen, behorende tot EAC regio: Burundi, Kenia, Rwanda, Tanzania en Oeganda. In plaats van een focus op nationaal niveau, kende dit project daarmee een unieke focus op regionaal niveau. Beoogd werd om van het bestaande TRITA een onafhankelijk instituut te maken, formeel erkend als regionale trainingsfaciliteit voor de EAC regio en daarbuiten. Het project moest er aan bijdragen dat migratie het proces van regionale integratie van de Oost-Afrikaanse landen faciliteert, in plaats van dat het een belemmering is.

TRITA vormde een direct vervolg op eerdere IOM activiteiten in de regio. In 2007 verzocht de *Tanzania Department of Immigration Service* (TDIS) IOM formeel om verdere ondersteuning bij capaciteitsopbouw van TRITA in Moshi. IOM stelde een trainingspecialist voor negen maanden aan, wat er in geresulteerd heeft dat TRITA een volledig functionerende trainingsacademie werd, toegespitst op de immigratiebehoefte van Tanzania. Vervolgens werden er initiatieven genomen om van TRITA een regionaal instituut te maken. Tijdens een bijeenkomst in februari 2008 bevestigden afgevaardigden van immigratiedepartementen in Oost-Afrika het belang om immigratiediensten in de EAC regio te harmoniseren. Aanbevolen werd een regionaal trainingscurriculum met betrekking tot immigratiezaken op te zetten. IOM heeft dit project vervolgens geïnitieerd.

In januari 2009 kondigde IOM aan binnen TRITA het *African Capacity Building Centre*

[1] IOM - http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/regulating-migration/immigration-and-border-management

(ACBC) op te zetten. Het doel hiervan was:

- Het bevorderen van internationaal begrip van migranten en migratie zaken;
- Het bevorderen van solide migratiebeheer in Afrika;
- Het ontwikkelen, institutionaliseren en bieden van migratiemanagement trainings-cursussen;
- Het opbouwen van capaciteit voor migratiemanagement van Afrikaanse landen.

Dit project sloot daarmee volledig aan bij de tweede beleidsprioriteit, het versterken van institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement. Het project liep oorspronkelijk van mei 2009 tot juli 2011 en is op verzoek van IOM budgetneutraal verlengd tot eind december 2011. Daarmee bedroeg de looptijd van het project 31 maanden. Het totale budget bedroeg EUR 416.636,-. Hiervan heeft BZ een bedrag van EUR 211.371,- bijgedragen. De uitvoerende partijen waren IOM Tanzania, IOM *Technical Coordination Division* en *Mission with Regional Function* (MRF) Nairobi. De directe implementatie vond plaats door de Regionale Immigratie Trainingsspecialist van IOM. De belangrijke partners in het project waren de Tanzaniaanse immigratiedienst, de immigratiedepartementen van de vijf EAC landen en het EAC Secretariaat.

De beoogde output van het project was als volgt:

- Ontwikkeling van geharmoniseerde taakomschrijvingen in de EAC regio, gepubliceerd per niveau en per werkgebied binnen de verschillende immigratiedepartementen;
- Ontwikkeling van trainingscursussen en trainingsmateriaal;
- Ontwikkeling van geharmoniseerde prestatie-indicatoren, in de vorm van jaarlijkse *Re-gional Migration Management Reports*;
- Het uitvoeren van 30 trainingscursussen van 20 weken waardoor in totaal 600 deelnemers getraind zijn;
- Ontwikkelen van een team van gespecialiseerde immigratietrainers, uit alle vijf de EAC landen, via een train-de-trainer programma van 6 maanden.

Activiteiten

De opzet van het project bestond uit:

- De ondersteuning van TRITA door een Regionale Immigratie Trainingsspecialist;
- Het ontwikkelen van een trainingscurriculum en train-de-trainer materiaal;
- Samenwerking met regionale trainingsbeambten, het bieden van permanente coaching en mentoring van deze beambten en het opbouwen van hun capaciteit om nieuw trainingsmateriaal te ontwikkelen. Dit om de duurzaamheid van het trainingsprogramma onafhankelijk van externe specialisten te waarborgen;
- Harmonisatie van trainingsmateriaal. Dit moet de regionale samenwerking tussen de EAC landen in migratiemanagement faciliteren, door te zorgen voor meer begrip van migratie en het versterken van regionale institutionele en personele capaciteiten.

De trainingen zijn uitgevoerd op basis van participatieve leerconcepten, waarbij gebruik gemaakt is van methoden zoals simulaties, scenario's en casestudies. De focus van de trainingen lag op de thema's: grenscontroles en -management, documenten onderzoek, mensensmokkel (vaststellen, verzameling bewijslast, vervolging), verzorging in detentie, voorbereiding op pandemieën, grensmanagement informatiesystemen en data-analyse.

Om de taakomschrijvingen per niveau en werkgebied op te stellen, heeft de IOM trainingsspecialist analyses van taakomschrijvingen uitgevoerd op basis van veldbezoeken, individuele en groepsinterviews en een workshop.

Belangrijk onderdeel van het project was dataverzameling op basis waarvan een regionaal migratierapport is opgesteld. Op basis van de data heeft ACBC verschillende vervolgtrainingen voor capaciteitsopbouw kunnen ontwikkelen.

Resultaten

IOM is er in geslaagd de beoogde output te realiseren, zo blijkt uit de casestudie. Wel heeft IOM te maken gehad met verschillende vertragingen. Om alle doelstellingen te kunnen behalen is daarom een budgetneutrale verlenging aangevraagd. Er is geen sprake geweest van budgetoverschrijdingen.

Het belangrijkste concrete resultaat is de training van 625 immigratiebeambten. Daarnaast was een belangrijke focus in dit project de train-de-trainer benadering. Op basis van deze methode zijn 15 regionale trainers opgeleid, die de trainingen verder kunnen uitbreiden in hun eigen land en de regio daarbuiten. Deze 15 trainers hebben onafhankelijk 360 immigratiebeambten getraind. De duur van het train-de-trainer programma was, in tegenstelling tot wat werd beoogd, uiteindelijk geen zes maanden. De immigratiedepartementen in de EAC landen die deze beambten moesten afstaan vonden dat een te lange periode.

Een ander concreet resultaat is het regionale trainingshandboek *Essentials of Migration Practices – A Training Manual for Immigration Officers* dat in januari 2010 werd opgeleverd.

Het project heeft er toe geleid dat TRITA als onafhankelijk functionerend regionaal trainingscentrum verder kan. Het instellen van een groep trainers en specialisten heeft daar mede aan bijgedragen. Het project heeft daarnaast bijgedragen aan versterkte regionale samenwerking in Oost-Afrika, door versterking van initiatieven voor het harmoniseren van migratiemanagement binnen een gemeenschappelijke EAC structuur. Zo heeft als gevolg van het project het EAC Secretariaat lange termijn doelen voor migratiemanagement in de regio opgesteld. Het oprichten van het ACBC draagt bovendien bij aan toekomstige duurzaamheid, omdat de trainingexperts daardoor binnen de TRITA structuur blijven. Ook na afronding van het project ontvangt TRITA intensieve ondersteuning door EAC partnerlanden en zijn de activiteiten voortgezet. Belangrijke succesfactor volgens IOM was dan ook de sterke motivatie van het EAC Secretariaat en de vijf partnerlanden om regionaal migratiemanagement te verbeteren. Er worden momenteel nog altijd trainingen verzorgd. Ook breiden de activiteiten zich inmiddels uit naar andere Afrikaanse landen.

Er is echter nog geen concrete evaluatie uitgevoerd door IOM naar de impact van het project. Ondanks de positieve resultaten en het behalen van de beoogde output zoals hierboven beschreven, is daarom een nadere evaluatie gewenst. Dit moet de daadwerkelijke effecten van dit project binnen de EAC partnerlanden in kaart brengen. Een impact evaluatie kan in het bijzonder waardevol zijn omdat de activiteiten van TRITA een continu karakter kennen en er daardoor mogelijk ruimte is voor verbetering of voor het uitbreiden van de activiteiten naar andere regio's of zelfs andere continenten.

6.3 Conclusies

Het TRITA Moshi project is goed verlopen. De beoogde output is behaald, wat betekent dat een groot aantal immigratiebeambten in de Oost-Afrikaanse regio een training heeft gehad. Door het inzetten op de train-de-trainer methode kan TRITA ook na afronding van het project als onafhankelijk functionerend trainingscentrum verder gaan. Dit blijkt uit het feit dat er nog steeds trainingen worden verzorgd. Bovendien breiden de activiteiten zich inmiddels uit naar andere Afrikaanse landen. Ten slotte lijkt het project te hebben bijgedragen aan meer regionale samenwerking op het gebied van migratiemanagement.

Conclusie 1:
Het project TRITA Moshi is goed verlopen en heeft ervoor gezorgd dat een groot aantal immigratiebeambten een training heeft ontvangen. Duurzaamheid lijkt gewaarborgd doordat, op basis van de train-de-trainer methode, een groep regionale trainers is opgeleid, die de trainingen kunnen voortzetten. Dat alle betrokken landen hebben geïnvesteerd in het project kan ook bijdragen aan de duurzaamheid.

Een aantal van de beschreven projecten binnen deze tweede beleidsprioriteit is relatief recent van start gegaan. Ten aanzien van deze projecten is daarom nog niet veel bekend over resultaten. Bij andere projecten is weliswaar de beoogde output (grotendeels) behaald, maar hebben er geen evaluaties plaatsgevonden. Bovendien gaat het vaak om resultaten waarvan de effecten niet direct duidelijk zijn of moeilijk zijn vast te stellen. In het kader van TRITA Moshi constateerden we al dat nog onduidelijk is wat nu het daadwerkelijke effect is van dit project. Vooralsnog is ook niet duidelijk in hoeverre het formuleren van de hoofdpunten van een nationaal immigratiebeleid in Kaapverdië heeft geleid tot a) de daadwerkelijke implementatie van dit beleid en b) een effectiever beheer van de immigratie in Kaapverdië. Zeker het laatste kan pas op langere termijn eventueel zichtbaar worden. Wel is de samenwerking met Kaapverdië op het gebied van migratiemanagement voortgezet binnen de context van het in het vorige hoofdstuk beschreven mobiliteitspartnerschap. Daarbij wordt steun gegeven aan de implementatie van het beleid. Onder andere de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) is daar bij betrokken.

Ook voor de dataverzamelingsprojecten geldt dat niet duidelijk is in hoeverre deze direct bijdragen aan een effectiever migratiemanagement. Dit sluit aan bij de constatering van onder andere de OECD en het GFMD dat weinig bekend is over de effectiviteit van interventies en capaciteitsversterking op het gebied van migratiemanagement.

Conclusie 2:
De overige projecten op het gebied van migratiemanagement hebben – voor zover al afgerond – grotendeels de beoogde output behaald. Er is echter weinig bekend over de impact van deze activiteiten. Ook van het TRITA Moshi project is niet bekend wat de daadwerkelijke effecten zijn. Dat sluit aan bij de constatering dat ook in de internationale literatuur nog te weinig bekend is over de effectiviteit van activiteiten op het gebied van migratiemanagement.

Ondanks dat nog weinig bekend is over de impact, sluit het Nederlandse beleid binnen deze beleidsprioriteit goed aan bij de bevindingen van bijvoorbeeld de GCIM[1] en de OECD, dat er

[1] GCIM (2005). Zie ook hoofdstuk 3 en de beleidsreconstructie in bijlage 4.

met betrekking tot migratiemanagement een gebrek aan capaciteit is. Verschillende projecten die Nederland heeft ondersteund springen hier op in, of proberen hier indirect een bijdrage aan te leveren door middel van dataverzameling. Hoe deze projecten zich verhouden tot inzichten, op basis van internationale literatuur, over de effectiviteit van dergelijke projecten, is zoals hierboven beschreven niet vast te stellen. Dat pleit allereerst voor meer onderzoek naar effectiviteit van capaciteitsversterking op het gebied van migratiemanagement. Het is te overwegen standaard zoveel als mogelijk een (externe) evaluatie in projecten op te nemen, gericht op meetbare, realistische doelstellingen.

Op grond van de gesprekken en de beperkte beschikbaarheid van literatuur over dit onderwerp rijzen er enkele twijfels. Allereerst ten aanzien van de mate waarin activiteiten op het gebied van capaciteitsversterking voldoende aansluiten bij de vraag in ontwikkelingslanden. De meeste projecten lijken echter direct aan te sluiten bij een daadwerkelijke vraag naar ondersteuning in de betreffende landen. Dat geldt bijvoorbeeld voor TRITA Moshi, waar om verzocht werd door de *Tanzania Department of Immigration Service*. Of voor het project in Kaapverdië, dat tot stand kwam op basis van een gerichte *needs assessment.*

Een tweede kanttekening betreft de mate waarin deze projecten voldoende ontwikkelingsperspectief kennen. Daarbij is echter de vraag hoe ontwikkeling in dit kader gedefinieerd wordt. In de inleiding op dit hoofdstuk is gewezen op het belang van migratiemanagement voor landen van herkomst om daarmee de voordelen van migratie te kunnen maximaliseren. Bovendien beogen de projecten een bijdrage te leveren aan de oplossing van concrete problemen in de landen van herkomst. Bijvoorbeeld met Burundese vluchtelingen in Tanzania, een van de oudste, niet opgeloste vluchtelingenproblemen in Afrika. Of met vluchtelingen in stedelijke gebieden in Kenia. Een (bescheiden) bijdrage aan de oplossing van dergelijke problematiek, kan in potentie een bijdrage leveren aan ontwikkeling in deze landen.

Ten slotte zijn kanttekeningen te plaatsen bij de meerwaarde van bijvoorbeeld de bijdrage vanuit het relatief beperkte budget voor migratie en ontwikkeling, aan projecten op het gebied van bescherming en opvang in de regio. Dit ten opzichte van de veel omvangrijker jaarlijkse bijdrage van Nederland aan UNHCR. De meerwaarde van financiering vanuit het migratie- en ontwikkelingsbudget is er echter in gelegen dat men gerichter het ontwikkelingsperspectief in deze projecten kan inbrengen. In verschillende van de uitgevoerde vluchtelingenprojecten, in bijvoorbeeld Jemen of Kenia, uit zich dit in activiteiten op het gebied van scholing en het stimuleren van economische zelfstandigheid van vluchtelingen. Dit komt in die projecten bovenop een concrete bijdrage aan bescherming en opvang.

Conclusie 3:
De activiteiten binnen de tweede beleidsprioriteit sluiten goed aan bij internationale aanbevelingen ten aanzien van capaciteitsversterking en migratiemanagement. Wel is van belang dat we meer te weten komen over de effecten van dergelijke activiteiten. Ondanks enkele twijfels lijken de projecten op dit gebied aan te sluiten bij de vraag naar ondersteuning van ontwikkelingslanden. Ook kennen de projecten een duidelijk ontwikkelingsperspectief en meerwaarde ten opzichte van activiteiten die al worden uitgevoerd buiten het migratie- en ontwikkelingsprogramma om (zoals de bijdrage aan noodopvang van vluchtelingen door UNCHR).

7 Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*

7.1 Inleiding en achtergrond

In dit hoofdstuk staat de derde beleidsprioriteit centraal, het stimuleren van circulaire migratie en *brain gain*. Anders dan de andere hoofdstukken die gaan over een specifieke beleidsprioriteit, bestaat dit hoofdstuk uit twee delen. Dit sluit aan bij de twee mogelijke vormen van circulaire migratie waarop door Nederland is ingezet. Migratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland en weer terug. En migratie van migranten vanuit Nederland naar ontwikkelingslanden en weer terug.

Om ervaring op te doen met de eerstgenoemde vorm van circulaire migratie en daarvan te leren is de pilot circulaire migratie ontworpen. Deze pilot is voortijdig beëindigd en onderwerp geweest van een afzonderlijke externe evaluatie. Deze externe evaluatie is uitgevoerd door onderzoekers van de *Maastricht Graduate School of Governance* (MGSoG). De evaluatie is kort voor het verschijnen van dit rapport afgerond. In paragraaf 7.2 maken we voor het beschrijven van de pilot circulaire migratie dan ook gebruik van de bevindingen van deze evaluatie. In het kader van de onderhavige evaluatie is geen aanvullende evaluatie verricht naar deze pilot. Wel is de pilot gedurende interviews aan de orde gekomen.

In paragraaf 7.3 bespreken we vervolgens de andere vorm van circulaire migratie: tijdelijke migratie van migranten vanuit Nederland naar ontwikkelingslanden en weer terug. Dit betreft het *Temporary Return of Qualified Nationals* (TRQN) programma, dat centraal stond in een van de casestudies.

Voordat we beide projecten afzonderlijk bespreken, schetsen we evenals in de andere hoofdstukken eerst de gezamenlijke beleidsmatige en theoretische achtergrond van het onderwerp circulaire migratie.

Het beleid op het gebied van circulaire migratie

Het aantal concrete activiteiten dat is uitgevoerd binnen deze beleidsprioriteit is met twee projecten beperkt. Het gaat echter om relatief omvangrijke projecten, zoals blijkt uit de besteding van het budget in de jaren 2009, 2010 en 2011.

Uitgaven (EUR mln.)	**2009**	**2010**	**2011**	**Totaal 2009-2011**
Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*	1.1	0.7	1.4	3.2
Totaal zes beleidsprioriteiten	**9**	**5.8**	**8.7**	**23.5**

In 2010 ging het om een lager bedrag dan begroot vanwege de stopzetting van de pilot circulaire migratie.

Het bevorderen van circulaire migratie werd in de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004 al aangewezen als een strategie die de belangen van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden verenigt. Hieraan voegde men toe dat van belang is dat de

migrant na afloop van het contract ook werkelijk terugkeert[1]. Ook in de jaren voorafgaand aan de beleidsnotitie 2008 bestonden er al projecten op dit gebied, vooral gericht op tijdelijke terugkeer naar het land van herkomst van migranten die in Nederland verblijven.

Aankondiging pilot circulaire migratie

In 2008 gaf de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders aan dat, ten aanzien van tijdelijke arbeid door migranten uit ontwikkelingslanden in Nederland, een pilot interessant zou zijn[2]. Daar voegde de staatsecretaris van Justitie Albayrak aan toe dat terugkeer een onderdeel moet zijn van het debat met de landen van herkomst over mogelijkheden voor legale migratie. Voorop moest staan dat het om landen zou gaan waar voor Nederland een justitiebelang bestaat, bijvoorbeeld met betrekking tot terugname van eigen onderdanen, naast de belangen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking voegde daar vervolgens aan toe dat het uiteraard niet de bedoeling is dat deze migratie leidt tot verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt en dat daarom het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) betrokken zou worden bij de vormgeving van het beleid. “Een eventuele pilot met circulaire arbeidsmigratie moet aansluiten op een behoefte op de arbeidsmarkt die niet kan worden vervuld met arbeidskrachten uit Nederland”[3]. Uit deze discussie over de pilot blijkt in zekere zin de complexiteit van het verenigen van verschillende belangen: het belang dat de migrant daadwerkelijk terugkeert, het belang van de Nederlandse arbeidsmarkt, het belang van de migrant en het belang van het land van herkomst.

Nederland ziet het bevorderen van circulaire migratie als een instrument om vorm te geven aan het versterken van de positieve bijdrage van migranten en migratie aan ontwikkeling, zo staat beschreven in de beleidsnotitie 2008. Daarnaast wordt het gezien als een middel om de migratiesamenwerking met andere landen te verbreden. Door de twee in deze inleiding genoemde vormen van de circulaire migratie, kan *brain gain* worden bevorderd[4]. Aangekondigd werd, als uitwerking van de toezegging tijdens het AO, dat er een pilot zal komen voor circulaire migranten naar Nederland. De hoofddoelstelling van de pilot circulaire migratie was om antwoord te krijgen op de vraag of circulaire migratie toegevoegde waarde heeft als nieuwe aanpak in ontwikkelingssamenwerking. En of het mogelijk is een pilot zo vorm te geven dat terugkeer kan worden gewaarborgd[5].

Arbeidsmigratiebeleid

In het kader van arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland, is ten slotte relevant hier het beleid van SZW te benoemen. In april 2011 bood de minister van SZW de notitie *Arbeidsmigratie van buiten de EU* aan de Tweede Kamer aan. Het uitgangspunt van de regering is dat aan de vraag naar arbeid in eerste instantie moet worden voldaan door de arbeidsreserve die nu al in Nederland aanwezig is. Pas als er vacatures zijn die niet vervuld kunnen worden door het binnenlands aanbod, en ook niet door arbeidskrachten uit de overige EU landen[6] is er plaats voor werknemers van buiten de EU. Het voorstel van het kabinet voor aanscherping van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de vreemdelingen-

[1] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, nr. 1.
[2] Tijdens het Algemeen Overleg waarin ook de nieuwe beleidsnotitie 2008 werd aangekondigd.
[3] Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 13, pagina 10.
[4] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.
[5] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 54.
[6] Met uitzondering van Bulgarije en Roemenië.

wetgeving moeten er voor zorgen – samen met de activering van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland – dat nog slechts bij uitzondering niet-kennismigranten van buiten de Europese Unie tot de Nederlandse arbeidsmarkt worden toegelaten. Het kabinet gaf dan ook aan het aantal tewerkstellingsvergunningen (twv's), dat de afgelopen jaren al fors was gedaald, nog verder te willen terugdringen. Het streven was om vanaf 1 juli 2011 de afgifte van het aantal twv's tot het uiterste te beperken. Het beleid van SZW is er daarnaast op gericht de tijdelijkheid van arbeidsmigratie te bevorderen. Onder andere door een aanscherping die ervoor zorgt dat werknemers van buiten de EU minder snel 'vrij' zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt (pas na 5 jaar in plaats van 3 jaar). Ook werd aangekondigd dat het UWV nadrukkelijker zal bezien of er wel sprake is van tijdelijke arbeid bij aanvragen om een tewerkstellingsvergunning voor het verrichten van seizoensarbeid voor maximaal 24 weken. We komen hier in de conclusies in paragraaf 7.2.4 op terug.

7.1.1 Circulaire migratie: een theoretisch perspectief

De definitie van circulaire migratie

Niet alleen in Nederland, ook internationaal is veel aandacht voor het onderwerp circulaire migratie. Vanuit theoretisch perspectief is relevant wat we eigenlijk verstaan onder circulaire migratie. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) definieert circulaire migratie als:

> *"the fluid movement of people between countries, including temporary or long-term movement which may be beneficial to all involved, if occurring voluntarily and linked to the labour needs of countries of origin and destination"*[1].

Volgens Annelies Zoomers betekent circulaire migratie dat migranten vrij zijn om te komen en gaan, terwijl andere, vergelijkbare vormen van migratie (tijdelijke, cyclische of contract migratie) gedwongen of gereguleerde vormen van tijdelijk verblijf zijn[2].

Vanwege de focus op het belang dat de circulaire migrant uiteindelijk weer terugkeert, worden door academici dan ook twijfels geplaatst bij de beleidsmatige interpretatie van het begrip circulaire migratie. De wijze waarop het concept circulaire migratie in de notitie uit 2004 wordt toegepast, betreft eigenlijk een vorm van tijdelijke arbeidsmigratie. De migratie-onderzoeker Stephen Castles wierp de vraag op of we momenteel een heropleving van gastarbeider- of tijdelijke arbeidsmigratieprogramma's zien[3]. Het managen van circulaire migratie is volgens Skeldon een *contradictie in terminus,* waardoor circulaire migratie simpelweg een vorm van tijdelijke arbeidsmigratie wordt[4].

Ondanks deze academische, conceptuele discussie, kunnen we het concept in de praktijk echter niet los zien van de politieke en beleidsmatige realiteit. Daar is geen sprake van open grenzen met derde landen en streven landen ernaar migratiestromen te beheersen. We laten deze conceptuele discussie daarom nu los – om er in de conclusies op terug te

[1] Siegel en van der Vorst, 2012.
[2] Geciteerd in Skeldon, 2010.
[3] Castles, 2006.
[4] Skeldon, 2010.

komen – en focussen in het vervolg van deze paragraaf op de potentiële bijdrage van circulaire migratie aan ontwikkeling.

Potentiële bijdrage van circulaire migratie aan ontwikkeling

Circulaire migratie kan er toe bijdragen dat migranten *human capital* meebrengen, wanneer zij in het buitenland ervaringen, vaardigheden en competenties hebben opgedaan en deze mee terug nemen naar het land van herkomst. Hierdoor kan *brain gain* in landen van herkomst ontstaan. De (tijdelijke) terugkeer van migranten die zijn opgeleid of werkervaring hebben opgedaan in het buitenland kan bovendien zorgen voor nieuwe kennis en attitudes in landen van herkomst. Reguliere circulaire migratie vormt daarmee niet alleen een kanaal voor de overdracht van geld en materiële zaken, maar ook voor ideeën en kennis (*transfer of knowledge*). In dit opzicht wordt ook wel gesproken van *social remittances*. Daarnaast brengen circulaire migranten een netwerk en professionele verbindingen met zich mee, wat de ontwikkeling van lokale economische structuren kan versterken. Terugkeerders kunnen ten slotte kapitaal en ondernemerschap mee brengen[1].

Voor landen van bestemming biedt circulaire migratie de mogelijkheid tekorten op de arbeidsmarkt (in bepaalde sectoren) op te vullen. Arbeidskrachten kunnen essentiële functies vervullen waarvoor in het land zelf onvoldoende arbeidskrachten beschikbaar zijn. Voordeel voor overheden van bestemmingslanden is volgens Skeldon dat migranten weer terugkeren. Ze worden geen permanent onderdeel van de bevolking. Op grond van het feit dat migranten weer terugkeren, kan circulaire migratie daarmee 'verkocht' worden aan de bevolking in bestemmingslanden[2].

Samengevat, is het (theoretische) uitgangspunt bij circulaire migratie de *triple-win* situatie. Circulaire migratie moet voordelig zijn voor het land van herkomst (*brain gain*, geldovermakingen), het land van bestemming (het opvullen van tekorten op de arbeidsmarkt) en de migrant (kennis en ervaring, inkomsten). Zoals aangegeven in de beleidsmatige introductie in dit hoofdstuk, maakt het verenigen van deze verschillende belangen het concept circulaire migratie in de praktische uitwerking ervan complex.

Overigens is er ook op multilateraal niveau een poging gedaan om tijdelijke arbeidsmigratie in het kader van dienstverlening te liberaliseren. Dit is onderdeel van *mode 4* van de *General Agreement on Trade in Services* (GATS) in de Doha ronde van onderhandelingen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In de lijn met de conclusie hierboven, bleken de onderhandelingen over mode 4 een van de moeilijkste aspecten in de Doha ronde[3].

Kanttekeningen bij circulaire migratie

Ondanks bovengenoemde voordelen worden er ook enkele kanttekeningen geplaatst bij circulaire migratie en de wijze waarop dit wordt ingezet.

Skeldon stelt bijvoorbeeld vast dat de vraag naar bepaalde vaardigheden in ontwikkelingslanden niet altijd aansluit bij de vaardigheden die arbeidskrachten in ontwikkelde landen opdoen. Hooggekwalificeerde arbeidskrachten vormen bijvoorbeeld niet de meest geschikte doelgroep in omstandigheden (landen) waar de ontwikkelingsbehoefte het sterkst is. In

[1] Siegel, 2012. Zie bijlage 2.
[2] Skeldon, 2010.
[3] Lucas, 2008; Panizzon, 2010.

ontwikkelingslanden kan de vraag naar personeel in de gezondheidszorg met bepaalde basisvaardigheden groter zijn dan de vraag naar personeel dat in moderne ziekenhuizen en volgens internationale standaarden is opgeleid[1]. Overigens was de pilot in Nederland niet gericht op hooggekwalificeerde arbeidskrachten, maar juist op het middensegment.

Het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) stelt dat circulaire migratie een goede aansluiting vereist tussen migratie en de daadwerkelijke arbeidsmarktbehoefte, zowel in het land van bestemming als in het land van herkomst. Praktisch betekent dit dat migranten vaardigheden moeten opdoen in een sector in Nederland waar een tekort aan arbeidskrachten bestaat. Vervolgens moeten deze vaardigheden goed zijn toe te passen in de landen van herkomst. Kortom, in een programma gericht op circulaire migratie moeten migranten geselecteerd worden op basis van een match tussen tekorten op de arbeidsmarkt in Nederland en de vraag naar bepaalde vaardigheden in landen van herkomst. Het is in de praktijk niet altijd eenvoudig om deze belangen te verenigen.

Ook de *International Labour Organization* (ILO) werpt enkele kritische kanttekeningen op. De ILO stelt vast dat circulaire migratie niet de voorkeur heeft van veel migranten. Arbeidsmigranten hebben er weinig bij te winnen, omdat ze gegeven de voorwaarden waaronder circulaire migratie in de praktijk wordt uitgewerkt, weinig keuze hebben. Bijvoorbeeld met betrekking tot het werk dat ze doen, het kunnen wisselen van werkgever, het moment van terugkeer en de mogelijkheden voor gezinshereniging. Bovendien hebben ze te maken met de 'sociale kosten' van het regelmatig gescheiden moeten leven van de familie.

Ook voor landen van herkomst ziet de ILO geen grote voordelen, omdat het met betrekking tot de mogelijkheden voor legale migratie om kleine aantallen gaat. Ook moeten landen van herkomst veel concessies doen om voor deze mogelijkheden in aanmerking te kunnen komen. Volgens de ILO hebben dan ook alleen de landen van bestemming baat bij circulaire migratie, omdat zij voorzien worden van 'arbeid zonder mensen' (die blijven):

> *"circular migrants with ill-defined rights, making it easier for employers to exploit workers, and engage in flexible hiring and firing, in line with economic and business conditions, and short term savings in integration costs"*[2].

Newland concludeert echter dat circulaire migratie niet intrinsiek positief of negatief is in relatie tot ontwikkeling. De impact hangt af van de omstandigheden waarbinnen circulaire migratie plaatsvindt en de beperkingen die zijn opgelegd[3].

Op basis van de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende aanbevelingen te formuleren, die rekening houden met deze kanttekeningen. Die zouden een rol kunnen spelen bij het ontwikkelen van eventueel toekomstig beleid op het gebied van circulaire migratie. Deze aanbevelingen zijn uitgebreid beschreven in het referentiepaper in bijlage 2. In de conclusies ten aanzien van de pilot circulaire migratie (paragraaf 7.2.4) komen we hier op terug.

[1] Skeldon, 2008.
[2] Wickramasekara, 2011, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[3] Newland, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

7.2 De Pilot Circulaire Migratie

Over de voortijdig beëindigde pilot circulaire migratie is veel gesproken en geschreven[1]. Inmiddels is een externe evaluatie van de pilot uitgevoerd door de MGSoG[2]. Omdat de pilot een belangrijk onderdeel uitmaakt van het migratie- en ontwikkelingsbeleid, bespreken we dit project in deze paragraaf afzonderlijk. Daarvoor maken we vooral gebruik van bovengenoemde externe evaluatie. In de onderhavige beleidsevaluatie Migratie en Ontwikkeling lag de focus niet op de pilot circulaire migratie. Dit om zoveel als mogelijk overlap tussen beide evaluaties te voorkomen. Toch kwam de pilot veelvuldig aan bod tijdens de interviews. Ook de informatie vanuit de interviews is opgenomen in deze paragraaf. We bespreken hieronder de hoofdlijnen van de door de MGSoG uitgevoerde externe evaluatie van de pilot.

7.2.1 Inleiding

In de beleidsnotitie 2008 werd aangekondigd dat er een pilot opgezet zou worden, gericht op circulaire migratie. Dit na een eerste toezegging hierover tijdens het AO over migratie en ontwikkeling op 26 april 2007. Al langere tijd werd toen zowel nationaal als internationaal gekeken naar de mogelijkheden voor circulaire migratie van arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden. Desondanks bestond ook weerstand tegen de pilot. Zo diende het Kamerlid de Krom op 11 maart 2009 een motie in, waarin de regering werd verzocht de pilot te schrappen. Dit omdat er “gezien vanuit het huidige perspectief van de arbeidsmarkt geen behoefte kan zijn aan deze pilot, gelet op de stijgende werkloosheid” en omdat “het onduidelijk is wat er met deze pilot wordt beoogd, en wat de vervolgstappen zijn”[3]. De motie behaalde geen meerderheid in de Tweede Kamer.

In november 2009 werd de Kamer op de hoogte gebracht van de voortgang ten aanzien van de pilot[4]. Van de drie inschrijvingen die naar aanleiding van de aanbestedingsprocedure werden ontvangen in maart 2009, bleken er twee te voldoen aan de eisen. Beide inschrijvingen kenden echter onaanvaardbaar hoge uitvoeringskosten. Daarop werd besloten de aanbesteding niet te gunnen, de aanbesteding mislukt te verklaren en in juli 2009 opnieuw aan te besteden. Ditmaal in een soberder opzet met een uitgavenplafond van EUR 3.8 mln. Opnieuw werden drie inschrijvingen ontvangen, waarvan die van de Stichting Hersteld Vertrouwen in de Toekomst (HIT) als beste werd beoordeeld. Redenen voor de keuze voor HIT waren dat een relatief groot bedrag rechtstreeks ten goede kwam aan de voorbereiding, tewerkstelling en herintegratie van de circulaire migrant, dat HIT veel aandacht besteedde aan de terugkeer van de circulaire migranten, onder andere door het Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) per migrant hier op te richten, en dat HIT inspanningen leverde om nieuw werk te vinden en circulaire migranten te ondersteunen bij het opzetten van een eigen bedrijf in het land van herkomst. Aangekondigd werd dat de migranten reguliere arbeid zullen gaan verrichten in beroepen waarvoor op dat moment tekorten bestonden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

[1] Zie ook de beleidsreconstructie in bijlagen 4 en 5.
[2] Siegel en van der Vorst, 2012.
[3] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.
[4] Kamerstukken 2009/2010, 30 573, Nr. 52.

7.2.2 Activiteiten

Op 1 maart 2010 ging de pilot officieel van start. Gekozen is voor arbeidsmigranten vanuit een tweetal landen, Zuid-Afrika en Indonesië. De stuurgroep die het project begeleidde bestond uit BZ, SZW en Justitie (later BZK). De pilot kende verschillende doelen:

- Het verschaffen van helderheid ten aanzien van de risico's van circulaire migratie;
- Onderzoeken of circulaire migratie mogelijk is, en zo ja, onder welke condities dit in Nederland mogelijk is;
- Testen of circulaire migratie is te gebruiken als instrument voor ontwikkelingssamenwerking. De pilot moest bewijs leveren voor de impact van circulaire migratie op ontwikkeling;
- Antwoord geven op de vraag of circulaire migratie kan leiden tot het *triple-win* scenario.

Ten behoeve van de pilot zijn enkele wijzigingen aangebracht in de Wav. Bepaalde criteria waren niet van toepassing, zolang de migrant die op grond van de pilot naar Nederland kwam beschikte over een vakgerichte basisopleiding (de doelgroep was middelbaar opgeleide arbeidsmigranten) en voor maximaal twee jaar bij één bedrijf of organisatie aan het werk zou gaan. Het was niet toegestaan ander werk te doen dan waarvoor de overeenkomst werd afgesloten. Werkgevers dienden te zorgen voor de betaling, huisvesting en zorgverzekering van de arbeidsmigranten. Gezinshereniging van deelnemers was niet toegestaan en deelnemers mochten voor maximaal twee jaar in Nederland blijven. De arbeidsmigranten dienden aan de slag te gaan in een reguliere baan en in sectoren waarin arbeidsmarkttekorten bestonden (te bepalen op basis van analyses door UWV WERKbedrijf).

Gedurende de implementatie ontstonden er echter discussies over dit raamwerk van voorwaarden. Zo wilde HIT niet langer uitsluitend vasthouden aan de door UWV WERKbedrijf vastgestelde tekortsectoren. Ook ontstond er verschil van interpretatie over de definitie van de doelgroep middelbaar opgeleiden. Van de acht migranten die hebben deelgenomen aan de pilot, bleken er uiteindelijk zes te zijn opgeleid op bachelor niveau of hoger.

Gedurende het project bestonden er twee referentiegroepen. Een vanuit de overheid (BZ, Justitie/BZK en SZW) en een die was opgezet door HIT zelf, bestaande uit politici en academici en experts op het gebied van ontwikkeling, arbeidsmarkt, justitie en migratie. Beiden groepen opereerden apart van elkaar; er hebben geen gezamenlijke bijeenkomsten plaatsgevonden, ondanks dat beiden een belangrijke adviesrol vervulden richting HIT.

Het project is na enkele basisvoorbereidingen van start gegaan met een analyse van de arbeidsmarkt. Op basis daarvan kon de acquisitie onder potentiële bedrijven en organisaties en het identificeren van vacatures van start gaan. Voor acquisitie, het tot stand brengen van succesvolle 'matches' en daadwerkelijke plaatsing was een jaar beschikbaar. De focus van acquisitie lag op de volgende tekortsectoren: agrobusiness, chemie, bouw, financiële dienstverlening, industrie, IT, logistiek, techniek en telecommunicatie. Toen bleek dat HIT er niet in slaagde voldoende deelnemers te werven, werd dit losgelaten en kwamen ook de sectoren horeca en wellness in aanmerking. Acquisitie richtte zich daarnaast op brancheorganisaties, uitzendbureaus, detacheringbureaus en bedrijven met contacten of afdelingen in Zuid-Afrika en Indonesië.

7.2.3 Resultaten

De beoogde doelstellingen zijn niet behaald. Na 15 maanden waren slechts 8 migranten aan het werk in Nederland, een aantal dat ver achter bleef bij het beoogde aantal van 160. De hoofdvraag van het door de MGSoG uitgevoerde evaluatieonderzoek was waarom de uitvoerder de inspanningsverplichting (160 migranten aan het werk in Nederland in reguliere vacatures in tekortsectoren na een jaar) niet heeft gehaald.

Enkele aspecten zijn in de vorige subparagraaf al aan de orde gekomen. Zoals de discussies die ontstonden over criteria en definities en het naast elkaar bestaan van twee referentiegroepen. In de conclusies in de volgende subparagraaf vatten we de tien factoren samen die uit de externe evaluatie naar voren zijn gekomen als oorzaak voor achterblijvende resultaten. In deze paragraaf lichten we eerst een aantal oorzaken nader toe[1].

Verschillende belangen

SZW was geen voorstander van de pilot circulaire migratie, maar ging akkoord met de implementatie van een kleinschalige pilot. Vanaf de start was duidelijk partijen met verschillende doelstellingen plaats namen in de referentiegroep. BZ benaderde het project vanuit een ontwikkelingsperspectief en financierde het project. SZW was betrokken omdat het om een arbeidsmarktproject ging en was verantwoordelijk voor het beschermen van de Nederlandse arbeidsmarkt (en het uitgeven van twv's). Het Ministerie van Justitie was betrokken vanuit de verantwoordelijkheid voor immigratie (migranten dienden een tijdelijke verblijfsvergunning te krijgen) en zou er zicht op houden of migranten na afloop van de maximale duur van het project daadwerkelijk terugkeerden naar het land van herkomst.

Zoals al benoemd in paragraaf 7.1 is het bij elkaar brengen van deze doelen (belangen) complex. Tijdens de implementatie van het project kwam binnen de *triple-win* van migrant, land van herkomst en Nederland, de focus vooral te liggen op de Nederlandse arbeidsmarkt. De belangen van de landen van herkomst verschoven naar de achtergrond. Vooral na het aantreden van een nieuw kabinet in 2010, lag de focus van het Ministerie van SZW op het vervullen van vacatures door het inzetten van werkloze Nederlanders of arbeidskrachten vanuit de EU. Daarmee werd de mogelijke impact van circulaire migratie op ontwikkeling, een van de doelstellingen, overschaduwd.

De politieke situatie

De meeste respondenten die door de MGSoG zijn geïnterviewd, wijzen op de politieke situatie als belangrijke factor. Zij stellen dat het politieke klimaat bij aanvang van het project positiever was en negatiever werd na het aantreden van het nieuwe kabinet in 2010. Er was weinig ruimte voor het bespreken van de mogelijkheid tot arbeidsmigratie uit derde landen naar Nederland.

De landenkeuze

De keuze voor de twee genoemde landen was gebaseerd op verschillende criteria (zoals taalvaardigheden, ontwikkelingsimpact, aanbod, netwerk, etc.). Desondanks is gebleken dat HIT onvoldoende was voorbereid op het werken in Indonesië. Bovendien bleek de keuze voor Indonesië onvoldoende aan te sluiten bij de vraag van werkgevers in Nederland (er

[1] Voor een uitgebreidere en complete beschrijving, zij verwezen naar: Siegel en van der Vorst, 2012.

bestond, onder meer vanwege de taal, meer interesse voor werknemers uit Zuid-Afrika, dan uit Indonesië).

Interesse bij bedrijven

Hoewel er aanvankelijk relatief veel interesse was onder bedrijven, bleken veel bedrijven uiteindelijk niet in staat of bereid deel te nemen aan het project. Hiervoor zijn verschillende redenen aangedragen, zoals de duur van contracten (2 jaar), taalbarrières, landenkeuze, erkenning van diploma's en de economische crisis. Veel bedrijven vonden de duur van de contracten van minimaal een jaar en maximaal twee jaar of te kort of te lang. Een deel van de bedrijven vond de duur van twee jaar te kort, omdat de investering in een nieuwe werknemer zich pas na een bepaalde periode uitbetaalt. Zeker wanneer het om een werknemer uit het buitenland gaat, die zich moet aanpassen aan de omstandigheden in Nederland. Andere bedrijven stelden juist vast dat een contractduur van twee jaar niet meer van deze tijd is. Weinig werkgevers nemen het risico iemand direct met een contract voor twee jaar in dienst te nemen, zonder dat ze bekend zijn met de daadwerkelijke competenties, het functioneren en de mate van culturele aanpassing van deze persoon. Vanzelfsprekend is de economische crisis ook van grote invloed geweest. Er bestond veel onzekerheid over de toekomstige economische situatie. Veel potentieel geïnteresseerde bedrijven hadden geen vacatures meer of zelfs onvoldoende werk voor het zittende personeelsbestand.

Vertrouwen

Gedurende de implementatie was sprake van een afnemend vertrouwen tussen HIT en de referentiegroep bestaande uit overheidspartijen. HIT is steeds optimistisch gebleven en verzekerde de leden van de referentiegroep dat ze veel plaatsingen 'in de pijplijn' hadden zitten. Dat HIT steeds potentiële deelnemers verzekerde, terwijl resultaten uitbleven, riep vragen op bij de overheidspartijen ten aanzien van de competentie van HIT en de capaciteiten om de daadwerkelijke situatie goed in te schatten. Uiteindelijk was er geen vertrouwen meer dat de uitvoerder de beoogde resultaten zou gaan halen. Daarop werd besloten de pilot per 1 september 2011 te beëindigen.

7.2.4 Conclusies

Uit de externe evaluatie komt een tiental factoren naar voren, die een grote invloed hebben gehad op de uitvoering van de pilot en een verklaring vormen voor de tegenvallende resultaten. Deze vormen een samenvatting van de verklaringen die in de vorige paragraaf zijn beschreven.

Het kader van de opdracht

- Het gebrek aan flexibiliteit binnen het project vanuit verschillende niveaus maakte het ingewikkeld om de pilot volledig aan te passen aan de situatie in de praktijk;
- Het gebrek aan flexibiliteit ten aanzien van contractduur, educatieniveau en uitsluiting van bepaalde beroepscategorieën heeft ervoor gezorgd dat weinig werkgevers bereid waren deel te nemen aan de pilot;

Het toetsingskader

- Een centraal probleem gedurende de pilot periode was de onduidelijkheid over de onderliggende regels van het toetsingskader voor twv's. Dit veroorzaakte dat het kader verschillend werd geïnterpreteerd;

De implementatieperiode (context)

- De economische crisis bemoeilijkte de acquisitie, *matching* en de politieke omstandigheden;
- Het politieke klimaat speelde een belangrijke rol met betrekking tot de acceptatie van en politieke betrokkenheid bij de pilot, welke verminderde gedurende het project;

Kwaliteit van de implementatie door de uitvoerder

- Het is van belang dat de uitvoerende partij een breed netwerk aan contacten heeft op verschillende niveaus binnen bedrijven. Dit was onvoldoende het geval;
- Het bestaan van twee referentiegroepen heeft de communicatie over verschillende aspecten van het project bemoeilijkt en probleem oplossend handelen belemmerd;
- Communicatie bleek een obstakel voor een soepele uitvoering van het project. HIT is niet altijd open geweest over de aard van problemen waar men tegen aan liep. Mogelijkerwijs had men eerder meer hulp kunnen vragen aan beide referentiegroepen. Gedurende kritieke momenten in de pilot, tijdens vergaderingen, bleken vertegenwoordigers van SZW andere prioriteiten te hebben en werden zij vervangen door een collega;
- De acquisitie strategie lijkt niet effectief en efficiënt te zijn geweest. Een meer concrete focus en strategie hadden een positieve invloed kunnen hebben;
- De keuze voor een tweetal landen maakte het project minder flexibel. Daarnaast waren er opstartproblemen in Indonesië.

Conclusie 1:
De pilot circulaire migratie heeft niet de beoogde resultaten opgeleverd en is voortijdig beëindigd. Hiervoor zijn verschillende factoren aan te wijzen. Deze hebben te maken met het raamwerk waarbinnen HIT opereerde (onder andere het gebrek aan flexibiliteit), de implementatie periode (economische en politieke situatie) en de kwaliteit van implementatie door de uitvoerder.

Een pilot opereert per definitie in een setting die nog niet geheel bekend is en waarin zich onvoorziene omstandigheden kunnen voordoen, waarbij het van belang is daarvan te leren. Dat vraagt in alle aspecten van een project om flexibiliteit. Zo zou bijvoorbeeld de duur van contracten flexibel moeten zijn en zou het mogelijk moeten zijn contracten te verlengen. Ook te overwegen is om in een eventueel toekomstig project, samen te werken met detacheringbureaus en uitzendbureaus, aangezien veel bedrijven hiervan gebruik maken in hun wervingsbeleid.

Van groot belang is ook dat de doelen vanaf de start duidelijk zijn en niet conflicteren met elkaar. Wanneer sprake is van verschillende doelstellingen, is een mogelijkheid hier een rangorde in aan te brengen, zodat het duidelijk is welke beslissingen genomen moeten worden, wanneer doelen met elkaar conflicteren.

Aan te bevelen is ook om, net als het geval is in Duitsland, de pilot te concentreren op slechts enkele sectoren waarin sprake is van arbeidstekorten. Dat zorgt voor een meer specifieke focus en strategie, wat het mogelijk maakt om effectiever te werk te gaan.

Samengevat, wijst de externe evaluatie op een aantal criteria die van belang zijn om een toekomstig project gericht op circulaire migratie te laten slagen.

- Een open en welwillende politieke omgeving;
- Flexibiliteit: met betrekking tot alle aspecten van het project inclusief: tijdspad, behoeften van werkgevers, landen, het kunnen betrekken van detacheringbureaus en internationale uitzendbureaus;
- Duidelijke doelen, die niet in strijd zijn met elkaar;
- Duidelijke focus op doelen, sectoren en landen;
- Eén referentiegroep, samengesteld uit belanghebbenden vanuit zowel overheid en niet-overheid. Dat maakt het mogelijk problemen in de uitvoering vanuit verschillende invalshoeken (beleid, wetenschap, bedrijfsleven) te belichten en adviezen te optimaliseren;
- Duidelijke criteria, met betrekking tot praktische aspecten in de implementatie.

In de inleiding verwezen we al naar enkele suggesties voor eventueel toekomstig beleid gericht op deze vorm van circulaire migratie op basis van de wetenschappelijke literatuur. Zo zou een langere periode van verblijf mogelijk gemaakt moeten worden. De relatief korte duur van contracten vermindert namelijk de mogelijkheid van de migrant om (in termen van verworven spaargeld en vaardigheden) een bijdrage te leveren aan het land van herkomst en te 'herstellen' van de financiële kosten die migratie met zich meebrengt[1].

Andere aanbevelingen zijn het bieden van zekere en flexibele verblijfsrechten, het vereenvoudigen van aanvraagprocedures voor binnenkomst, permanent verblijf en naturalisatie en het erkennen van dubbele nationaliteiten[2]. Ook zou het mogelijk moeten zijn van werkgever te veranderen, wat als bijkomend voordeel heeft dat de macht van de werkgever beperkt wordt (en daarmee het gevaar op uitbuiting)[3]. Newland en Wickramasekara pleiten daarnaast voor *multi-annual, multi-entry* visa's, wat de flexibiliteit op de arbeidsmarkt ten goede kan komen en permanente vestiging tegengaat. In lijn daarmee stelt een van de respondenten dat de tijdelijkheid van migratie een 'illusoire' veronderstelling is. De meeste circulariteit vindt plaats bij relatief vrije migratie mogelijkheden. De angst voor permanente vestiging zou doorbroken moeten worden, waardoor de circulariteit zal toenemen. Migranten willen over het algemeen op termijn vaak terug naar het land van herkomst, maar niet wanneer restrictief immigratiebeleid voorkomt dat ze zich eventueel opnieuw in het land van bestemming kunnen vestigen.

Opgebouwde rechten (pensioen, sociale zekerheid) zouden moeten zijn mee te nemen naar landen van herkomst, wat gekoppeld aan herintegratieondersteuning kan bijdragen aan een succesvolle herintegratie in het land van herkomst. Andere suggesties van de eerder geciteerde auteurs betreffen het aanbieden van mogelijkheden voor beroepsonderwijs of specifieke trainingen, wat de leerervaring voor migranten vergroot zodat zij meer vaardigheden mee terug kunnen nemen naar het land van herkomst. Ook een optie is het opzetten van een netwerk en database om de arbeidsmigranten te verbinden met baanopeningen en andere mogelijkheden in hun land van herkomst.

[1] Agunias en Newland, 2007; Wickramasekara, 2011. beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
2 Newland, 2009, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[3] Agunias en Newland, 2007, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

Om te verzekeren dat een progamma gericht op circulaire migratie duurzaam is, is van belang dat het consistent is met de ontwikkelingsprioriteiten in het land van herkomst, moeten zowel het land van herkomst als het bestemmingsland zich verantwoordelijk voelen voor het project en is van belang de actieve betrokkenheid van verschillende belanghebbenden, met name de private sector, te stimuleren[1].

Conclusie 2:
De twee belangrijkste factoren die kunnen bijdragen aan mogelijk succesvolle toekomstige projecten op het gebied van circulaire migratie zijn een positief politiek klimaat, waarin steun bestaat voor het concept circulaire migratie, en flexibiliteit in de uitvoering.

Op basis van de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende concrete suggesties te formuleren voor eventuele toekomstige projecten, die te maken hebben met de duur van het verblijf, flexibiliteit in het migratieproces, het maximaliseren van de leerervaring door het aanbieden van onderwijs en actieve betrokkenheid van alle belanghebbenden.

Voor het concept circulaire migratie, in de vorm van migranten uit ontwikkelingslanden die in Nederland komen werken, lijkt momenteel weinig ruimte. Dit heeft te maken met de huidige economische omstandigheden (met een oplopende werkloosheid) en de huidige politieke constellatie. Het beleid van SZW is, zoals duidelijk verwoord in de eerder genoemde brief van de minister van SZW, er op gericht het aantal twv's voor arbeidsmigranten van buiten de EU tot een minimum te beperken. Gedurende deze evaluatie, maar na afronding van alle interviews, heeft het kabinet Rutte-Verhagen haar ontslag ingediend. Het is niet duidelijk welke invloed de politieke constellatie gaat hebben op initiatieven op het gebied van circulaire migratie in de nabije toekomst. De mogelijkheid bestaat dat nieuwe politieke verhoudingen na de verkiezingen en een nieuw kabinet, zorgen voor een nieuwe richting op dit gebied. Juist omdat de politieke situatie en de beleidsmatige keuzes die als gevolg daarvan zijn gemaakt een grote invloed hebben (gehad) op het migratie- en ontwikkelingsbeleid in het algemeen en circulaire migratie in het bijzonder, zoals duidelijk blijkt uit de externe evaluatie van de pilot circulaire migratie. Wel is van belang hier te benadrukken dat uit de externe evaluatie van de MGSoG blijkt dat vanzelfsprekend ook andere factoren van invloed zijn geweest op de resultaten van de pilot circulaire migratie.

Conclusie 3:
Gegeven de economische omstandigheden (oplopende werkloosheid) en de politieke constellatie leek er weinig ruimte te bestaan voor circulaire arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland. Het is onduidelijk welke invloed de nieuwe politieke situatie gaat hebben op de (on)mogelijkheden op het gebied van circulaire migratie.

[1] Agunias en Newland, 2007, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

7.3 Tijdelijke uitzending vanuit Nederland

7.3.1 Inleiding[1]

De tweede vorm van circulaire migratie is die waarbij migranten vanuit Nederland tijdelijk terugkeren naar het land van herkomst. Hierbij gaat het in de Nederlandse context om het *Temporary Return of Qualified Nationals* (TRQN) programma. Dergelijke programma's, ook wel *circular migration*, *reverse circular migration* of *brain gain* programma's genoemd, hebben de afgelopen tien jaar aan populariteit gewonnen, maar zijn niet nieuw. In de jaren zeventig startte het *United Nations Development Programma* (UNDP) al met het *Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals* (TOKTEN) project in Turkije[2].

Uitgangspunt in deze projecten is dat diasporaleden in staat zijn een unieke bijdrage te leveren in het land van herkomst. Zij worden niet gehinderd door taal of culturele barrières en zijn in staat zich aan te passen aan de context in het land van herkomst en deze te begrijpen[3]. Hogeropgeleiden zijn vaak de eersten zijn die migreren in conflict situaties, waardoor post-conflict landen te kampen hebben met een gebrek aan vaardigheden (*brain drain*). Door middel van tijdelijke terugkeer kan de diaspora een bijdrage leveren aan *brain gain* en capaciteitsopbouw in landen van herkomst.

TRQN is uitgevoerd door IOM Nederland, samen met lokale IOM missies. TRQN is uitgevoerd in drie fasen. TRQN 1 gedurende 2006-2008, TRQN 2 van 2008-2011 en een verlenging van TRQN 2 (TRQN *Extension)* van 2011 tot 2012. De laatste twee vallen binnen het kader van de onderhavige beleidsevaluatie. Het verlengde TRQN 2 project loopt af in juni 2012.

7.3.2 Uitgevoerde activiteiten

TRQN is opgestart op verzoek van BZ. IOM was de enige organisatie die is benaderd met dit verzoek en heeft subsidie ontvangen om het project uit te voeren. De geplande uitgaven voor TRQN 2 bedragen EUR. 2.949.484,-.

De aanleiding om het project op te starten was de wens bij te dragen aan de overdracht van kennis en capaciteitsopbouw in post-conflict landen, door middel van tijdelijke terugkeer van Nederlandse diaspora naar het land van herkomst. Het project adresseert daarmee drie uitdagingen:

- Gebrek aan vaardigheden en capaciteit in landen die herstellen van conflicten;
- Voortdurende *brain drain* vanuit post-conflict landen;
- Gebrek aan permanente terugkeer van hooggekwalificeerde migranten naar post conflict landen.

TRQN 1 was gericht op Afghanistan, Bosnië Herzegovina, Soedan, Sierra Leone, Servië en Kosovo. Voor TRQN 2 vielen Servië en Kosovo af. Servië omdat het niet langer op de lijst van partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking stond en Kosovo vanwege het kleine

[1] In deze casestudiestudie is gebruikt gemaakt van 5 IOM rapporten over TRQN. Deze zijn opgenomen in de literatuurlijst in bijlage 7.
[2] Terrazas, 2010.
[3] Brinkerhoff, 2006.

aantal deelnemers tijdens TRQN 1. Als 'vervangers' werden Georgië en Ethiopië geselecteerd. De verlenging van TRQN 2 is alleen nog gericht op Afghanistan en Sierra Leone, de twee landen met het grootste aantal deelnemers.

De doelgroep van TRQN bestaat uit de diaspora uit de genoemde landen van herkomst, en uit zowel publieke als private organisaties in de landen van herkomst die een deelnemer zoeken om een bijdrage te leveren aan hun organisatie. Dat ook private bedrijven in aanmerking komen, maakt TRQN uniek ten opzichte van bijvoorbeeld TOKTEN.

Het algemene doel van TRQN is bijdragen aan het beleid en de strategie op het gebied van wederopbouw en ontwikkeling in een aantal landen, door middel van het faciliteren van overdracht van relevante vaardigheden en kennis van gekwalificeerde diaspora professionals naar een aantal prioritaire sectoren in landen van herkomst.

De specifieke doelen zijn:

- Aansluiten bij de vraag naar duurzame capaciteitsversterking in een aantal belangrijke sectoren, door het faciliteren van tijdelijke terugkeer en virtuele terugkeer aanstellingen;
- Het versterken van de institutionele capaciteit van betrokken overheden en hen helpen bij het ontwikkelen en behouden van een lange termijn tijdelijk terugkeer programma voor gekwalificeerde landgenoten in het buitenland;
- Verzekeren dat de project activiteiten volledig ingebed zijn in algemeen ontwikkelingsbeleid en –strategie van de landen van herkomst;
- Het verder vaststellen van de relevantie, effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid van TRQN en input leveren voor het internationale discours over migratie en ontwikkeling;
- Verdere Europese samenwerking op het gebied van tijdelijke terugkeerprogramma's onderzoeken.

Wat opvalt bij deze doelen dat ze bijzonder ambitieus zijn en op een hoog abstractieniveau zijn geformuleerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor een doelstelling zoals het "verzekeren dat de projectactiviteiten volledig zijn ingebed algemeen ontwikkelingsbeleid en –strategie van landen van herkomst".

De prioritaire sectoren waar TRQN 2 zich op richt zijn als volgt:

Prioritaire sectoren TRQN 2

- Afghanistan – onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, agrarische bedrijfsontwikkeling
- Bosnië and Herzegovina – private sector ontwikkeling
- Ethiopië - onderwijs, gezondheidszorg, water en sanitaire voorzieningen
- Georgië - private sector ontwikkeling, toerisme en kunst
- Sierra Leone - landbouw en voedselzekerheid
- Soedan - gezondheidszorg, water en onderwijs

Belangrijk element in de aanpak van TRQN is dat het vraaggestuurd is. De instellingen waar de deelnemers aan de slag gaan moeten zelf een verzoek hebben ingediend. Ook dienen zij een *Terms of Reference* op te stellen die aansluit bij de doelstellingen van het project en de prioritaire sectoren.

Tweede belangrijke element is dat, ook al zijn de deelnemers officieel vrijwilligers, zij gedurende de uitzending een vergoeding van EUR 1.500,- per maand ontvangen. IOM geeft aan dat het van belang is dat mensen deze vergoeding ontvangen. Dat biedt de mogelijkheid de huisvesting in Nederland aan te kunnen houden en tegelijk de huisvestingskosten in het land van herkomst te kunnen opbrengen.

De duur van uitzending in TRQN 2 bedraagt drie maanden. In het geval van TRQN 1 was dit zes maanden. In de verlening van TRQN 2 zijn uitzendingen van zes maanden wederom mogelijk gemaakt.

Andere aanpassingen in TRQN 2 ten opzichte van de voorganger zijn:
- Het verfijnen van de aanstellingen, door een focus op een train-de-trainer methodiek;
- Een focus op specifieke sectoren in elk land;
- Meer focus op het mogelijk maken van aanstellingen op het platteland.

7.3.3 Resultaten

Kwantitatieve resultaten

De onderstaande twee tabellen tonen allereerst de kwantitatieve resultaten van TRQN, in termen van aantal uitzendingen per land en per sector.

Tabel 7.1 Totaal aantal TRQN 1 en TRQN 2 uitzendingen per land

Land	TRQN 1	TRQN 2	Totaal
Afghanistan	37	73	110
Bosnië and Herzegovina	30	51	81
Ethiopië	n.v.t	24	24
Georgië	n.v.t	22	22
Kosovo	8	n.v.t	8
Servië	20	n.v.t	20
Sierra Leone	26	81	107
Soedan	39	68	107
Totaal	**160**	**319**	**479**

Het beoogde aantal uitzendingen in TRQN 2 was 300, met een minimum van 25 per land. Dat laatste werd niet gehaald in de 'nieuwe landen' Ethiopië en Georgië, maar het totale aantal overtrof de doelstelling. Onderstaande tabel laat het aantal uitzendingen per land en per sector zien.

Tabel 7.2 Aantal uitzendingen TRQN 2 per land, per sector

Land	Sector	Aantal uitzendingen
Afghanistan	Onderwijs	37
	Gezondheidszorg	10
	Infrastructuur	16
	Anders	10
Bosnië en Herzegovina	Onderwijs	3
	Gezondheidszorg	1
	Media	3
	Private Sector Ontwikkeling	41
	Publieke Sector Ontwikkeling	3
Ethiopië	Gemeenschapsontwikkeling	3
	Onderwijs	17
	Milieu	2
	Gezondheidszorg	2
Georgië	Kunst, cultuur, toerisme	10
	Financiële sector	1
	Onderwijs	5
	Media	4
	Publieke Sector	2
Sierra Leone	Landbouw	55
	Maatschappelijk middenveld / rechtspraak	5
	Gemeenschapsontwikkeling	4
	Onderwijs	14
	Gezondheidszorg	1
	Transport	2
Soedan	Landbouw	1
	Onderwijs	17
	Bouwkunde / infrastructuur	4
	Gezondheidszorg	32
	Media	7
	Water / sanitaire voorzieningen	7

Gevolgen TRQN

Naast deze kwantitatieve resultaten, is ook sprake enkele kwalitatieve gevolgen of instrumenten die zijn ontstaan als gevolg van TRQN. In onderstaande tekstbox volgt hiervan een opsomming.

Gevolgen TRQN 2

- IOM Kaboel en de Afghaanse overheid hebben een *Memorandum of Understanding* getekend met betrekking tot tijdelijke terugkeerprogramma's;
- IOM en het Federale Ministerie van Volksgezondheid in Soedan hebben een samenwerkingsovereenkomst getekend;
- Gelijksoortige samenwerkingsovereenkomsten zijn getekend door de Ministeries van Landbouw en van Bos en Voedselzekerheid in Sierra Leone, het Ministerie van Capaciteitsopbouw en Buitenlandse zaken in Ethiopië, het Ministerie van Mensenrechten en Vluchtelingen in Bosnië en door de Minister van Diasporazaken in Georgië;
- In Nederland zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met verschillende diaspora organisaties;
- Er is nader onderzoek nodig om vast te stellen in hoeverre overheden in landen van herkomst beter in staat zijn de verantwoordelijkheid voor tijdelijke terugkeerprogramma's op zich te nemen. Echter, als gevolg van de samenwerking met en ondersteuning door IOM en de ervaring met TRQN lijkt het aannemelijk dat overheden meer kennis hebben van tijdelijke terugkeer door de diaspora, hoe deze programma's kunnen functioneren en wat de voordelen van deze programma's zijn;

- TRQN beoogde een bijdrage te leveren aan, en consistent te zijn met, het beleid van herkomstlanden op het gebied van armoedebestrijding, het bereiken van de *Millenium Development Goals* (MDG's) en het *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF). Analyse laat zien dat in een aantal beleidsstukken in de landen van herkomst wordt gerefereerd aan diaspora betrokkenheid en TRQN activiteiten[1];
- In het geval van Afghanistan heeft de ervaring met TRQN diaspora leden in Nederland gemotiveerd meer en blijvend betrokken te zijn bij Afghanistan. Naar schatting 5-10 personen zijn na de TRQN uitzending zelfstandig weer teruggekeerd. Sommige van hen lijken permanent terug te keren, andere voor enkele jaren[2];
- Diaspora deelnemers in Afghanistan bleken zeer tevreden over hun deelname in TRQN en hadden het gevoel waardevolle ervaring te hebben opgedaan. Hoewel één van de doelstellingen van TRQN, bleek dit echter niet altijd overdraagbaar naar hun professionele carrière in Nederland. Sommige deelnemers hebben hun baan in Nederland opgezegd en hadden moeite weer een baan te vinden (al werd dit ook vaak toegeschreven aan economische omstandigheden in Nederland)[3].

Over het algemeen heeft TRQN 2 de beoogde (zowel kwantitatieve als kwalitatieve) resultaten behaald, zo blijkt uit de casestudie. Het project werd zeer gewaardeerd door deelnemers, instellingen waar zij aan de slag gingen en andere project partners. Instellingen gaven op evaluatieformulieren aan dat de deelnemers invloed op hun organisatie hebben gehad, door het trainen van personeel, het verbeteren van de coördinatie en systemen binnen de organisatie en het creëren van lange termijn plannen. De meeste instellingen verzochten in de evaluatie om een TRQN vervanger. Uit interviews met TRQN-contactpersonen van IOM in de landen van herkomst, in maart 2012, blijkt dat zelfs na beëindiging van TRQN 2 in augustus 2011, in vier van de zes landen nog aanvragen binnen komen.

Interessant is ook dat in landen waar sprake was van meerdere soortgelijke programma's, TRQN 2 het voorkeursprogramma was. De vergoeding lijkt daarbij een belangrijke factor. In het TRQN programma hoeven de instellingen geen salaris te betalen, terwijl dit bijvoorbeeld bij een soortgelijk project van de Japanse ambassade in Soedan wel het geval is. In Afghanistan gaf een organisatie aan dat TRQN kandidaten veel gemotiveerder zijn om hard te werken dan tijdelijke terugkeerders vanuit een programma van de Wereldbank. Belangrijk verschil is dat de Wereldbank een professioneel salaris betaalt (dat kan oplopen tot 7.000 dollar per maand) terwijl TRQN kandidaten officieel vrijwilligers zijn. Mogelijk zijn zij daardoor meer intrinsiek gemotiveerd.

Efficiëntie en duurzaamheid

De kosten in TRQN 2 bedragen ongeveer EUR 9.300,- per persoon. Gegeven de resultaten en de waarde die deelnemende organisaties er aan hechten (zie ook onder het volgende kopje) is dit een relatief laag bedrag. Het project heeft de beoogde resultaten behaald. Betrokkenen hebben niet het idee dat het project efficiënter uitgevoerd had kunnen worden.

Wat betreft duurzaamheid is ten eerste belangrijk op te merken dat TRQN 2 bijna het dubbele aantal deelnemers ten opzichte van TRQN 1 wist te behalen. In die landen waar het programma tweemaal is uitgevoerd was het netwerk van contacten tussen de uitvoerder en de organisaties waar uitgezonden migranten gingen werken al aanwezig, wat het aantal deelnemers ten goede blijkt te komen. In de 'nieuwe landen' bleef het aantal deelnemers

[1] *Afghan National Development Strategy 2008-2013*, pagina 149; *The Federal Democratic Republic of Ethiopia Government Diaspora Policy*; *Law of Georgia on Compatriots Residing Abroad and Diaspora Organizations; Migration and Asylum Strategy of Bosnia and Herzegovina 2012-215*.
[2] Kuschminder, 2011.
[3] Kuschminder, 2011.

juist iets achter bij de doelstelling. Ten tweede gaat het TRQN project volledig uit van de vraag. Zowel in Nederland vanuit de diaspora, als door instellingen in landen van herkomst, wordt IOM nog altijd benaderd met het verzoek deel te mogen nemen aan TRQN. Het TRQN project is daarmee in zoverre duurzaam dat nog altijd een sterke vraag bestaat vanuit de doelgroep.

De relatie tussen TRQN en ontwikkelingsdoelstellingen

De relatie tussen TRQN en ontwikkeling is moeilijk vast te stellen of te meten. Redenen hiervoor zijn dat:

- Het aantal uitzendingen per land relatief beperkt is;
- Er veel variatie bestaat tussen de uitzendingen, waardoor het moeilijk is indicatoren te ontwikkelen die representatief zijn voor alle projecten;
- Evaluaties op een eerder moment (voor de start van de uitzendingen) nog niet geïntegreerd zijn in TRQN. Daardoor is er geen *baseline* van de omstandigheden voor de uitzending, die een vergelijking met de omstandigheden erna mogelijk maakt.

Ook binnen BZ was bekend dat de relatie tussen tijdelijke terugkeer en ontwikkeling een rudimentaire is. Het TRQN project werd gezien als mogelijkheid om deze assumptie te testen, hoewel ook erkend werd dat een diepgaander analyse nodig is om de impact van een dergelijk project volledig te begrijpen. Er zijn ook geen (openbare) academische rapporten beschikbaar van impactevaluaties van soortgelijke projecten, vanuit andere landen of de Wereldbank.

Desondanks biedt het onderzoek van Kuschminder uit 2011, naar TRQN 2 in Afghanistan, wel voorbeelden van het effect van TRQN. Daaruit bleek dat het project heeft bijgedragen aan zowel formele als informele kennisoverdracht. Ook heeft het project bijgedragen aan capaciteitsopbouw op individueel, institutioneel en gemeenschapsniveau. Bijvoorbeeld door training van studenten en collega's, het overbrengen van nieuwe technologieën en ideeën, en het opstellen van onderwijsmateriaal[1]. Een ander, weliswaar anekdotisch, voorbeeld op individueel niveau is het volgende.

Succesvol voorbeeld TRQN 2

Een van de deelnemers in TRQN 2 was een bouwkundige in de provincie Bamyan in Afghanistan. Deze deelnemer heeft een masterplan ontwikkeld voor zowel de universiteit als de gemeente. Dit plan bevatte onder andere het bouwen van een verblijf (dormitory) voor meisjes. Dit heeft het mogelijk gemaakt dat 20 procent van de meisjes op de middelbare school voor het eerst naar de universiteit kon. Daarnaast heeft de deelnemer zich ingezet voor de installatie van een satelliet-internetverbinding. Deze verbinding is nu sterk genoeg, zodat de deelnemer in staat is tweemaal per week vanuit Nederland virtuele cursussen voor bouwkunde studenten aan de Bamyan Universiteit te verzorgen[2].

Succesfactoren

Samengevat, blijken uit het onderzoek van Kuschminder, en uit de casestudie die is uitgevoerd in het kader van deze evaluatie, verschillende factoren die een bijdrage te hebben geleverd aan het succes van TRQN[3]:

[1] Kuschminder, 2011.
[2] Kuschminder, 2011.
[3] Kuschminder, 2011.

- De taalvaardigheid en culturele expertise van de deelnemers (ook al zijn ze soms voor langere tijd weggeweest uit het land van herkomst);
- Migranten met professionele ervaring in Nederland kunnen hun nieuw geleerde vaardigheden overbrengen naar het land van herkomst;
- De meerderheid van de deelnemers had een sterke visie, ideeën en motivatie en nam dit mee tijdens hun uitzending;
- De bereidheid, openheid en interesse van de gastinstellingen om deel te nemen aan het project was essentieel;
- Het bieden van een vergoeding bood deelnemers de mogelijkheid mee te doen. Zonder die vergoeding beschikten velen van hen niet over de middelen om voor accommodatie te betalen en tegelijk de woning in Nederland te behouden;
- Professioneel projectmanagement door IOM. Zowel deelnemers als gastinstellingen waren tevreden met het projectmanagement door IOM;
- IOM beschikt over een netwerk in alle landen die deelnamen, waardoor de coördinatie goed kon verlopen. Daarbij is een contactpunt in elk land van groot belang gebleken;

Ondanks dat het TRQN project goed is verlopen, zijn er ook enkele factoren aan te wijzen die belemmerend hebben gewerkt:

- De politieke en/of veiligheidssituatie in sommige landen;
- Een gebrek aan faciliteiten zoals computers en meubels;
- Verkeerde verwachtingen bij organisaties waar deelnemers aan de slag gingen (in Ethiopië verwachtte men bijvoorbeeld dat terugkeerders omvangrijke donaties zouden doen);
- Het personele verloop bij instellingen wat de duurzaamheid beperkt (als iemand wordt getraind, maar na een korte periode de organisatie alweer verlaat, is er weinig sprake van blijvende effecten op die organisatie);
- Het aantal professionals in sommige diaspora groepen in Nederland is relatief klein, waardoor de mogelijkheid om de beste en voldoende gekwalificeerde kandidaat te vinden beperkt wordt;
- In Sierra Leone was de vraag zo groot dat er meer aanvragen binnen kwamen dan IOM kon vervullen;
- In Soedan bleek de duur van uitzending (drie maanden in TRQN 2) soms te kort. Het in orde maken van de papieren bij de immigratiedienst kan vaak meer dan een week duren. Op de beperkte duur van drie maanden is dan al relatief veel tijd verstreken.

7.3.4 Conclusies

Uit de resultaten blijkt dat TRQN 2 over het algemeen de doelstellingen heeft behaald, zeker in termen van het aantal deelnemers. Kanttekening is, zoals eerder opgemerkt, dat een aantal specifieke doelen zeer ambitieus geformuleerd zijn. Het is niet waarschijnlijk dat TRQN al deze specifieke doelen heeft gerealiseerd.

De doelgroep (zowel de migranten uit Nederland als de ontvangende organisaties) zijn positief over het project. Uit een studie naar TRQN 2 in Afghanistan blijkt dat sprake is van positieve effecten van het project. TRQN 2 heeft voordelen gebracht voor de landen van herkomst, waaronder:

- Overdracht van impliciete en expliciete kennis naar publieke en private organisaties;
- Capaciteitsopbouw in landen van herkomst, op individueel, institutioneel en gemeenschapsniveau;
- Het behoud van de banden met en ondersteuning door diaspora na hun terugkeer naar Nederland;
- Een toegenomen begrip van de wijze waarop, vanuit het perspectief van landen van herkomst, de diaspora betrokken kan worden;
- Bijdrage aan een bredere impact, zoals export van landbouwgrondstoffen door de landbouwindustrie in Sierra Leone.

Daarmee heeft het TRQN 2 project een duidelijke bijdrage geleverd aan *brain gain* in landen van herkomst en sluit het zodoende goed aan bij de derde beleidsprioriteit van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid. Bovendien sluit het project goed aan bij de vraag vanuit de organisaties in de landen van herkomst. Ten slotte is het project op effectieve wijze uitgevoerd, en zijn de kosten per persoon relatief beperkt gegeven de positieve resultaten.

Conclusie 1:
Het TRQN project is succesvol en heeft de algemene doelstellingen behaald, heeft voordelen gebracht voor landen van herkomst en een positieve bijdrage geleverd aan *brain gain* deze landen. Zowel vanuit de diaspora in Nederland als vanuit organisaties in landen van herkomst is sprake van een blijvende vraag naar deelname/deelnemers aan het project.

De vergelijking van de kwantitatieve resultaten van TRQN 1 en TRQN 2, laat zien dat de resultaten sterk zijn verbeterd en de doelstellingen overtroffen bij voortzetting van het project. In een aantal landen is sprake van meer dan een verdubbeling van het aantal deelnemers. Belangrijke reden hiervoor is dat bij een verlenging van het project, het netwerk van contacten tussen uitvoerder en instellingen waar de uitgezonden migranten gaan werken in het land van herkomst al bestaat. Uit oogpunt van duurzaamheid pleit dat ervoor, zolang een project aansluit bij de beleidsprioriteiten, een dergelijk succesvol project voort te zetten. Voortzetting zal naar verwachting leiden tot positieve resultaten voor post-conflict landen. In Sierra Leone overtrof het aantal aanvragen vanuit organisaties het aantal beschikbare deelnemers. Ook na afronding van TRQN 2, in vier van de zes landen in augustus 2011, komen bij de IOM missies in deze landen nog altijd aanvragen binnen.

Ondanks de positieve resultaten, weten we nog altijd te weinig over de directe effecten van tijdelijke terugkeerprojecten op ontwikkeling. De aantallen zijn over het algemeen klein. Structurele effecten vragen om een veel structurele aanpak (langdurig, grotere aantallen) van circulaire migratie. Dit hangt echter af van het schaalniveau waarop gemeten wordt (micro-niveau, het niveau van de ontvangende organisatie of macro-niveau). Het zou goed zijn grondiger evaluaties uit te voeren naar het effect van TRQN, zodat de relatie tussen tijdelijke terugkeer en ontwikkeling *evidence based* wordt.

Conclusie 2:
Verlenging van TRQN heeft in een aantal landen geleid tot een forse toename van het aantal deelnemers, omdat aangesloten kon worden bij het bestaande netwerk van contacten tussen de uitvoerder en organisaties waar uitgezonden migranten tijdelijk gingen werken.

Zolang het project aansluit bij de beleidsprioriteiten binnen het migratie- en ontwikkelingsbeleid pleit dat ervoor, vanuit het oogpunt van duurzaamheid, het project voort te zetten. Wel zou het goed zijn wanneer het effect van tijdelijke terugkeer op ontwikkeling grondiger geëvalueerd wordt zodat de relatie tussen beide *evidence based* wordt.

Ondanks de positieve resultaten zijn er wel enkele mogelijkheden voor verbeteringen. Op verzoek van BZ is de duur van uitzending in TRQN 2 teruggebracht van zes naar drie maanden. In de TRQN 2 verlenging is deze duur echter weer uitgebreid naar zes maanden. Er is sprake van consensus tussen organisaties in de landen van herkomst, de deelnemers en IOM dat drie maanden te kort is voor een uitzending. Het zou goed zijn in een eventueel vervolg wederom uitzendingen van zes maanden mogelijk te maken.

De instellingen hebben vaak een beperkte capaciteit. Wanneer mogelijk en noodzakelijk zou vanuit het project meer ondersteuning van de instellingen plaats moeten vinden. Wanneer bijvoorbeeld de instelling de deelnemer een training wil laten verzorgen, maar niet over financiële middelen beschikt om het noodzakelijke trainingsmateriaal voor de cursus aan te schaffen, is het van belang dat hiervoor vanuit het project mogelijkheden bestaan.

In sommige gevallen blijft de relatie tussen deelnemer en organisatie bestaan na afronding van het traject. Het project zou strategieën kunnen ontwikkelen om te faciliteren dat deelnemers in contact blijven met de gastinstelling na afronding van de opdracht. Ook zou het goed zijn wanneer deelnemers een tweede keer kunnen deelnemen aan TRQN. Dit is momenteel wel mogelijk en in enkele gevallen ook gebeurd, maar vaak keren zij niet terug naar dezelfde plek. Wanneer ze dit wel doen, scheelt dat in de tijd die gaat zitten in voorbereiding en kennismaking. Dat maakt het mogelijk meer blijvende resultaten te realiseren en een duurzame relatie aan te gaan. Bovendien ontstaat bij herhaalde deelname aan TRQN daadwerkelijk een vorm van circulaire migratie, in plaats van tijdelijke uitzending.

In paragraaf 7.3.2 is een aantal prioritaire sectoren benoemd. Voor een deel komen deze al overeen met de focussectoren van het huidige Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Aan te bevelen is dit zoveel als mogelijk op één lijn te brengen, zodat eventueel aansluiting is te zoeken met andere beleidsinitiatieven in deze sectoren.

Voor migranten met een uitkering in Nederland, wat bijvoorbeeld geldt voor veel hoogopgeleide Afghaanse 55-plussers, kan een tijdelijke uitzending heel goed zijn. Mensen voelen zich na een uitzending versterkt en meer gemotiveerd. Echter, bij deelname aan tijdelijke uitzending wordt volgens IOM de uitkering stopgezet. Het zou een optie kunnen zijn om dit aan te passen, zodat migranten ook bij deelname aan TRQN hun uitkering behouden. Dit kan de kans vergroten dat zij bij terugkomst eerder werk vinden en uit de uitkering komen.

Conclusie 3:
Ondanks de positieve resultaten van TRQN 2 zijn er enkele aanknopingspunten voor verdere verbetering van het project. Dit betreft de duur van uitzendingen, de mate van aanvullende ondersteuning van organisaties in landen van herkomst, het faciliteren van een duurzame relatie tussen deelnemer en organisatie, de keuze voor prioritaire sectoren en de mogelijkheid van behoud van uitkering bij deelname aan TRQN.

7.4 Algemene conclusies

Uit beide paragrafen in dit hoofdstuk komt een zeer verschillend beeld naar voren. De resultaten van de pilot circulaire migratie waren niet positief en het project is voortijdig beeindigd. Het TRQN project is enkele keren verlengd en behaalde ruimschoots de (kwantitatieve en grotendeels ook de kwalitatieve) doelstellingen. Kortom, de ervaringen die in het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid de afgelopen jaren zijn opgedaan met circulaire migratie zijn zeer verschillend. Afhankelijk van of het gaat om migranten in Nederland die tijdelijk in hun land van herkomst aan de slag gaan, of om migranten uit herkomstlanden die tijdelijk in Nederland komen werken. Uit de externe evaluatie van de pilot circulaire migratie blijkt dat de politieke context een belangrijke invloed heeft gehad op deze tweede vorm van circulaire migratie. Los van de benoemde hiaten in de uitvoering, was mede hierdoor sprake van voorwaarden die de praktische uitwerking van het concept bijzonder complex maakten.

Bij veel respondenten is sprake van teleurstelling over het mislukken van de pilot. Zeker omdat het concept deels op instigatie van ontwikkelingslanden is ontstaan, aldus een van de respondenten. Zij gaven aan dat het vaak de *best brains* zijn die worden weggehaald en dat het beter zou zijn wanneer de *less best brains* (middelbaar opgeleiden) worden aangetrokken en vervolgens terugkeren met meer expertise en vaardigheden.

Hoewel de pilot mislukt is, blijkt dat de pilot tegelijk als een van de belangrijkste resultaten of winstpunten van het migratie- en ontwikkelingsbeleid wordt benoemd. Immers, er werd internationaal (bijvoorbeeld in het GFMD) al lang en veel over circulaire migratie gesproken. Nederland ging het proberen door middel van een pilot en stak wat dat betreft de nek uit. Winstpunt is dan ook dat er veel is geleerd in de pilot. Welke stappen er in de toekomst ook gezet worden op dit gebied, er is nu meer kennis en bekend is waar de barrières liggen. Het doel van een pilot is ervan te leren en dat is het geval geweest (zie paragraaf 7.2.4 voor de leerpunten).

Belangrijke vraag is wat er in de toekomst mogelijk is op het gebied van circulaire migratie. Bepalende factoren daarbij zijn de arbeidsmarkt en politieke situatie. Op termijn wanneer ook de economie weer aantrekt is de verwachting dat als gevolg van de vergrijzing de vraag naar arbeid weer toeneemt. De vraag vanuit de arbeidsmarkt naar arbeidsmigranten zal naar alle waarschijnlijk dan ook weer scherper worden. De arbeidsmarktvraag is een belangrijk uitgangspunt in een programma gericht op circulaire migratie. Het is niet zinnig een nieuwe migratiestroom op gang te brengen, met als enige doel om ontwikkeling elders te stimuleren. Tweede belangrijk factor is de politieke situatie. Zoals aangegeven in paragraaf 7.2.4 is de politieke situatie, die van grote invloed is geweest, op moment van schrij-

ven veranderd. Onduidelijk is echter welk effect dit gaat hebben op de mogelijkheden voor circulaire migratie.

Ook los daarvan bestaat echter nog altijd geloof in het concept. Het is te gemakkelijk om het concept na een mislukte pilot op te geven, ook al bestond er de afgelopen periode geen context voor een doorstart. Dat zou de leerervaring teniet doen. Wellicht zijn er in de toekomst weer mogelijkheden, zeker wanneer de vraag naar arbeid weer toeneemt. Circulaire migratie kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan de mobiliteitspartnerschappen die worden afgesloten tussen EU-landen (waaronder Nederland) en derde landen. Dat maakt het mogelijk flexibel en relatief snel in te springen op tekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt.

Ook vanuit ontwikkelingsperspectief blijft het concept interessant. Dit wordt helder verwoord in een recente studie van Clemens: “De duidelijkste stap naar een migratiebeleid dat ontwikkeling omvat, en ontwikkelingsbeleid dat migratie omvat, is dat rijke landen het aantal tijdelijke werkvergunningen voor werknemers uit ontwikkelingslanden fors laten stijgen. Zelfs het werken in een rijk land gedurende een relatief beperkte periode, biedt spectaculaire mogelijkheden voor werknemers uit ontwikkelingslanden”[1].

Conclusie
De resultaten van het circulaire migratiebeleid zijn niet eenduidig. Er bestaat een groot verschil tussen de mate van succes van programma’s gericht op tijdelijke terugkeer van migranten naar landen van herkomst versus tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland. Ondanks dat de pilot circulaire migratie is mislukt, is de winst dat dit veel kennis en leerpunten heeft opgeleverd. Wanneer de vraag vanuit de arbeidsmarkt weer toeneemt en de politieke situatie het concept positief gezind is, bestaan er ook in toekomst nog mogelijkheden voor het stimuleren van circulaire migratie en *brain gain*.

[1] Clemens, 2010, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

8 Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

8.1 Inleiding en achtergrond

De vierde beleidsprioriteit is gericht op het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties bij ontwikkeling. In de beleidsnotitie 2008 is opgemerkt dat migranten een niet te onderschatten rol kunnen spelen bij ontwikkeling van landen van herkomst[1]. De besteding van het budget voor migratie en ontwikkeling aan activiteiten binnen de vierde beleidsprioriteit was in 2009, 2010 en 2011 als volgt:

Uitgaven (EUR mln.)	2009	2010	2011	Totaal 2009-2011
Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties	1.2	0.6	0.3	2.1
Totaal zes beleidsprioriteiten	**9**	**5.8**	**8.7**	**23.5**

Binnen de vierde beleidsprioriteit zijn gedurende de evaluatieperiode relatief veel activiteiten uitgevoerd. Twee daarvan stonden in de evaluatie centraal in casestudies: professionalisering van migrantenorganisaties en capaciteitsopbouw van diaspora ministeries in Afrika. Deze bespreken we in dit hoofdstuk in detail.

Daarnaast schetsen we vijf andere activiteiten op hoofdlijnen. Uitgebreide beschrijvingen van deze activiteiten zijn opgenomen in bijlage 6. We richten ons hier op een selectie van activiteiten, gebaseerd op twee bronnen: activiteiten die zijn opgenomen in het bestand van het Cluster Migratie en Ontwikkeling (Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid/ Migratie en Asiel (DCM-MA) met een overzicht van activiteiten en/of activiteiten waarvan de dossiers beschikbaar waren ten behoeve van het dossieronderzoek.

Betrokkenheid van migrantenorganisaties: het beleid vanaf 2004

De betrokkenheid van migrantenorganisaties kwam in de jaren voorafgaand aan de beleidsnotitie uit 2008 al veelvuldig aan de orde. Al in de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie in 2004 was een van de centrale uitgangspunten het intensiever willen betrekken van migrantenorganisaties bij de vormgeving van het ontwikkelingsbeleid. Deze notitie zette uiteen dat migrantenorganisaties beschikken over gebundelde betrokkenheid, kennis en ervaring met betrekking tot hun land van herkomst. Daardoor kunnen zij bijdragen aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. De toenmalige bewindslieden zagen het dan ook als voor de hand liggend, te bezien in hoeverre migrantenorganisaties meer betrokken kunnen worden bij de vormgeving van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. En in hoeverre migrantenorganisaties gerichter ondersteund kunnen worden in hun ontwikkelingsactiviteiten. Daarin zijn al duidelijk twee sporen zichtbaar die momenteel worden gevolgd binnen deze beleidsprioriteit.

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.

Mogelijke obstakels in de samenwerking met migrantenorganisaties

Overigens werd in 2004 ook gewezen op een aantal mogelijke obstakels in de samenwerking met migrantenorganisaties. Zo werd geconstateerd dat de relatie tussen migrantenorganisaties en ontwikkelingsorganisaties in Nederland nieuw is, en nog vrij moeizaam verliep. Dit had er mee te maken dat migrantenorganisaties veelal in de eerste plaats belangenorganisaties zijn, die vooral hun eigen familie of streek steunen. Dit verdraagt zich niet altijd met de brede insteek van ontwikkelingsorganisaties. Andere obstakels waren dat er rivaliteit kan bestaan tussen migrantenorganisaties, dat vele migrantenorganisaties een ambivalente houding hebben tegenover overheden en dat zij niet automatisch beschikken over deskundigheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking[1]. Mede daarom werd in de vierde voortgangsrapportage over de notitie uit 2004 aangekondigd een project te zullen starten dat migrantenorganisaties traint en versterkt. Dit zou ze de mogelijkheid moeten bieden uit te groeien tot volwaardige ontwikkelingspartners[2]. In lijn met deze aankondiging werd later het trainings- en coachingstraject door *Context, international cooperation* opgestart (zie paragraaf 8.2.2).

Vier sporen in het betrekken van migrantenorganisaties

Sinds de beleidsnotitie 2008 worden binnen deze beleidsprioriteit feitelijk vier sporen gevolgd:

- Het betrekken van migrantenorganisaties als partner in beleid en uitvoering, tijdens bijvoorbeeld consultatiedagen voorafgaand aan het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD).
- Het daadwerkelijk uitvoeren van ontwikkelingsprojecten door migrantenorganisaties.
- Het versterken van diasporabeleid in landen van herkomst.
- Het meer onder de aandacht brengen van de bestaande instrumenten voor ondersteuning van ondernemerschap door migranten in het land van herkomst.

8.1.1 Betrokkenheid van migrantenorganisaties: een theoretisch perspectief

In toenemende mate wordt het potentieel van migratie in het stimuleren van ontwikkeling in landen van herkomst erkend. In de andere hoofdstukken gaan we in op geldovermakingen of overdracht van kennis. Verschillende auteurs concluderen dat de diaspora op vele verschillende manieren kan bijdragen aan ontwikkeling[3]. Geldovermakingen of (tijdelijke) terugkeer zijn niet de enige manier.

Positieve invloed van de diaspora op ontwikkeling in het land van herkomst

Migratie kan bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan het transformeren van politieke attitudes en maatschappelijke betrokkenheid in landen van herkomst. Zo is gebleken dat studenten die een opleiding in het buitenland hebben genoten, zich eerder inzetten als voorvechter van democratische waarden in hun land van herkomst[4]. Een andere recente studie in zes Latijns-Amerikaanse landen laat zien dat betere connecties met internationale migran-

[1] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, nr. 1.
[2] Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 11.
[3] Portes, 2002; de Haas, 2010. Beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[4] Spilimbergo, 2008, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

tennetwerken leiden tot een toename van maatschappelijke participatie van individuen in landen van herkomst. Dit uit zich onder andere in het bevorderen van democratische principes en een meer kritische houding ten opzichte van de democratie in het eigen land[1].

Connecties met migrantennetwerken, en als gevolg daarvan de overdracht van kennis en kapitaal, dragen bovendien bij aan ondernemerschap en investeringen in landen van herkomst. Verschillende studies hebben laten zien dat migratie een positief effect kan hebben op de groei van het aantal kleine bedrijven[2].

Diaspora kunnen fungeren als sociaal-economische, culturele en politieke bruggenbouwers tussen het land van herkomst en het land van bestemming. Bovendien ondersteunen diaspora vaak vertegenwoordigers in landen van herkomst bij hun inzet voor vredesopbouw. Daarmee kunnen diaspora een bijdrage leveren aan het versneld oplossen van conflicten[3]. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat Afrikaanse diaspora, die zich als gevolg van conflicten in het buitenland hebben gevestigd, door middel van lobbyactiviteiten in zowel het thuisland als het gastland overheden onder druk weten te zetten[4].

Betrokkenheid bij het land van herkomst versus integratie

Vaak wordt de kanttekening gemaakt dat betrokkenheid van de diaspora bij het land van herkomst zich niet goed verhoudt tot integratie in het land van bestemming[5]. De oriëntatie van migranten wordt echter steeds meer transnationaal. Dat betekent dat migranten zich gelijktijdig betrokken kunnen voelen bij verschillende landen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dan ook dat betrokkenheid bij het land van herkomst niet automatisch betekent dat migranten niet in staat of bereid zijn te integreren in het land van bestemming. Integendeel, het zijn vaak de relatief succesvolle en goed geïntegreerde migranten, die de tijd, kennis en middelen hebben om geld over te maken, zich actief in te zetten in migrantenorganisaties en betrokken te blijven bij de sociale en economische ontwikkeling van hun land van herkomst.[6]

De betrokkenheid en positieve invloed van migrantenorganisaties

De erkenning van de potentiële bijdrage van de diaspora aan ontwikkeling, gaat vergezeld van de roep om migrantenorganisaties (diasporaorganisaties) meer te betrekken bij ontwikkelingssamenwerking[7]. De afgelopen jaren is steeds meer aandacht ontstaan voor de mogelijke rol van migrantenorganisaties in de ontwikkeling van het land van herkomst. Onderzoek laat zien dat migrantenorganisaties goed kunnen samenwerken met partijen in zowel het land van herkomst als het land van bestemming om daarmee de ontwikkeling in herkomstlanden te versterken[8]. De groeiende interesse voor de activiteiten van migrantenorganisaties is ontstaan vanuit wat vaak wordt omschreven als de dubbele functie van mi-

[1] Cordova en Hiskey, 2009, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[2] Bijvoorbeeld: Woodruff en Zenteno, 2007; Yang, 2005. Beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[3] Zunger, 2004. geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[4] Mohamoud, 2006 geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[5] Zie de beleidsreconstructie in bijlage 3 en 4.
[6] De Haas, 2006; Engbersen, e.a., 2003; Europees Economisch en Sociaal Comité, 2008.
[7] De Haas, 2006.
[8] Somerville, Durana en Terrazas, 2008.

grantenorganisaties: het bemiddelen tussen de gemeenschap in het land van herkomst en in het land van bestemming, en tegelijk het behoud van een immigrantenidentiteit[1].

Een studie van de Haas uit 2006 identificeerde vier terreinen waarop ontwikkelingsorganisaties en overheden de betrokkenheid van diaspora kunnen ondersteunen en versterken. Naast het reduceren van de kosten voor en het faciliteren van geldovermakingen en het ondersteunen van ondernemerschap door migranten en *brain circulation*[2] zijn dat:

- Het ondersteunen van collectieve ontwikkelingsprojecten, geïnitieerd of geïmplementeerd door migrantenorganisaties. Dit blijkt in de praktijk echter lastig. Dat heeft te maken met verschillen in grootte, organisatiecultuur en doelen van formele ontwikkelingsorganisaties en migrantenorganisaties.
- Het ondersteunen van diaspora netwerken en capaciteitsopbouw van diaspora organisaties, samen met het creëren van duurzame allianties met gevestigde ontwikkelingsorganisaties. De Haas wijst er wat betreft dergelijke netwerken op dat pogingen van overheden om een consultatief migrantenplatform te ontwerpen niet de beste manier zijn. Beter is het om bestaande of spontaan gecreëerde diaspora netwerken te ondersteunen. Daarbij waarschuwt de Haas dat sprake is van een delicate balans tussen het ondersteunen en het bevoogden van migrantenorganisaties[3].

Recent onderzoek wijst op een aantal aanvullende manieren waarop diaspora organisaties kunnen bijdragen aan ontwikkeling[4].

- Handel: diaspora organisaties kunnen inzicht bieden in internationale handelsmogelijkheden. Enkele overheden en bedrijven maken al gebruik van de marktkennis van diaspora, bijvoorbeeld door het oprichten van *Diaspora Trade Councils*.
- Directe investeringen: diaspora organisaties hebben kennis van potentiële investeringsmogelijkheden. Investeerders kunnen daar gebruik van maken.
- Collectieve *remittances*: Er zijn verschillende voorbeelden waarbij overheden geld bij leggen op de geldovermakingen die migranten inleggen in investeringsfondsen. Een voorbeeld is het *Tres por Uno* programma in Mexico (waarover in paragraaf 9.4 meer). Ook de Colombiaanse regering draagt bij aan fondsen van diaspora voor lokale projecten gericht op kwetsbare groepen in Colombia. Dergelijke programma's zijn echter nauwelijks geëvalueerd. Kanttekening is bovendien dat wanneer migratie vooral vanuit bepaalde regio's plaatsvindt, dergelijke links met diaspora organisaties regionale inkomensongelijkheden kunnen vergroten.

Kanttekeningen bij de betrokkenheid van migrantenorganisaties

De potentiële ontwikkelingsimpact van de betrokkenheid van migrantenorganisaties kent een aantal beperkingen. Allereerst beschikken migrantenorganisaties niet altijd over de meest accurate kennis ten aanzien van de behoefte van de lokale gemeenschap in het land van herkomst. Ook komt het voor dat prioriteiten van migrantenorganisaties niet overeenkomen met de ontwikkelingsprioriteiten van de lokale gemeenschap. Ten tweede is de capaciteit van migrantenorganisaties om zich te ontwikkelen tot volwaardige ontwikkelingsorganisaties of samen te werken met andere partijen beperkt. De reden hiervoor is dat mi-

[1] Vezzoli, 2010.
[2] Deze onderwerpen komen al in andere hoofdstukken aan bod.
[3] De Haas, 2006.
[4] Plaza en Ratha, 2011, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

grantenorganisaties voornamelijk bestaan uit vrijwilligers en beperkte mogelijkheden hebben om fondsen te werven. Ten derde kan sprake zijn van onderlinge verdeeldheid, zowel binnen als tussen migrantenorganisaties[1].

Aandachtspunten voor succesvol beleid

Ook de studie van de Haas wijst op enkele aandachtspunten voor succesvol beleid op dit gebied[2]. Zo is het van belang te erkennen dat migranten al op eigen initiatief actief zijn in ontwikkeling. Migranten hoeven dan ook niet gemobiliseerd te worden. Het gaat er om dat andere actoren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zichzelf mobiliseren om samen te werken met en te leren van diaspora in ontwikkelingssamenwerking.

Algemeen geldt dat het een misvatting is om aan te nemen dat migrantenorganisaties geleerd moet worden 'hoe ze aan ontwikkeling moeten doen'[3]. De uitdaging is niet om migrantenorganisaties meer zoals formele ontwikkelingsorganisaties te laten worden, maar voort te bouwen op de unieke sterke punten van migrantenorganisaties. Van belang is dan ook dat reguliere ontwikkelingsorganisaties niet opleggen welke projecten migrantenorganisaties moeten uitvoeren, maar dat aangesloten wordt bij bestaande of nieuwe initiatieven van migrantenorganisaties.

Het succesvol opbouwen van een samenwerking betekent dat ontwikkelingspartijen de toegevoegde waarde van diaspora organisaties moeten erkennen en een lange termijn relatie aangaan. Dit kan door ze daadwerkelijk zeggenschap te geven in beleidsontwikkeling en ze toegang te bieden tot substantiële financiering. Dat vergt veel uithoudingsvermogen. Succesvolle projecten die werden geïdentificeerd in de studie van de Haas bleken allen gebaseerd op vele jaren van samenwerking. Alleen op die manier kan er langzaamaan wederzijds vertrouwen en begrip ontstaan[4].

Diaspora fora spelen een belangrijke rol in het stimuleren van de betrokkenheid bij ontwikkeling. Organisaties zoals Seva (waarover in de volgende paragraaf meer) in Nederland zijn opgericht door migranten zelf. De steun die zij hebben ontvangen van de overheid heeft het functioneren versterkt en bijgedragen aan de groei, aldus de Haas. Dit sluit aan bij de aanbeveling bestaande netwerken te ondersteunen (via cofinanciering).

Ten slotte, als kanttekening wordt vaak genoemd dat migrantenorganisaties niet 'dé diaspora', laat staan het gehele land van herkomst, representeren. Maar dat is volgens de Haas niet waar het om gaat. Het gaat er niet zozeer om de juiste samenwerkingspartners in termen van representativiteit te kiezen. Het gaat om het opbouwen van een samenwerking met daadwerkelijk betrokken migrantenorganisaties, met gedeelde ontwikkelingsdoelstellingen. We komen hier in de conclusies in paragraaf 8.3 op terug.

[1] Plaza en Ratha, 2011, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[2] De Haas, 2006.
[3] De Haas, 2006.
[4] De Haas, 2006.

8.2 Uitgevoerde activiteiten en resultaten[1]

Seva heeft gedurende de evaluatieperiode twee projecten uitgevoerd: **Seva Migratie en Ontwikkeling 2008-2010 en 2011-2013.** Seva is ontstaan door een krachtenbundeling van 24 migrantenorganisaties, vanuit de behoefte aan een professioneel platform dat initiatieven uit de gemeenschap kan ondersteunen en versterken. Het programma 2008-2010 bestond uit activiteiten zoals een jaarlijks trainingsprogramma, financiering van projecten van migrantenorganisaties, coaching en begeleiding van projectaanvragers, lezingen en deelname aan evenementen. In totaal hebben 123 migranten en 89 organisaties deelgenomen aan trainingen en zijn 42 projecten gefinancierd (op basis van cofinanciering door Seva van maximaal 50 procent en maximaal EUR 40.000,-).

In juli 2011 is Seva van start gegaan met het vervolgprogramma, dat nog loopt tot halverwege 2014. Dit programma benadert ontwikkelingssamenwerking meer dan de voorganger vanuit een economische invalshoek. Het programma richt zich daarom op sociale ondernemingen. Activiteiten betreffen de organisatie van trainingsprogramma's, business bijeenkomsten, drie handelsmissies, het financieren van 30 ondernemingen door middel van een *Remittances for Development* fonds en het bieden van mogelijkheden voor (tijdelijke) terugkeer naar het land van herkomst (om bijvoorbeeld een onderneming te starten). Daarmee draagt de activiteit ook bij aan twee andere beleidsprioriteiten: het stimuleren van circulaire migratie en het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling. Het project is opgedeeld in een trainings- en begeleidingsfaciliteit en een financieringsfaciliteit. DCM-MA subsidieert alleen het eerste. Het vervolgproject loopt nog niet lang genoeg om uitspraken te kunnen doen over resultaten.

Het project **Strengthening Capacity via Diaspora Ethiopians in the Netherlands** wordt uitgevoerd door de Stichting Dir, een Ethiopische zelforganisatie[2]. Het project beoogt in een periode van 3 jaar, 30 professionals en 5 stagiaires voor maximaal 1 jaar tijdelijk te laten terugkeren naar het land van herkomst. Zij worden uitgezonden naar bedrijven en instellingen in Ethiopië, om daar door middel van de 'train-de-trainer' methode kennis over te dragen. Volgens de laatste voortgangsrapportage die beschikbaar was in het dossier bedroeg het aantal uitgezonden migranten op dat moment 22. De subsidie aan de Stichting Dir is per 13 december 2011 door BZ stopgezet en het project is inmiddels beëindigd[3].

Een derde activiteit binnen deze beleidsprioriteit is het project **Linking Emigrant Communities for More Development – Inventory of Institutional Capacities en Practices.** Dit project wordt uitgevoerd door het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Het doel was door middel van dialoog bij te dragen aan het versterken van de kennis en capaciteiten van nationale overheden om emigrantengemeenschappen te betrekken bij ontwikkeling en het versterken van de samenwerking tussen landen van herkomst, transit en bestemming. Dit gebeurde

[1] Zoals beschreven in de inleiding op dit hoofdstuk betreft het hier een selectie van activiteiten.
[2] Het project van de Stichting Dir, een Ethiopische migrantenorganisatie, was gericht op tijdelijke terugkeer van Ethiopische diaspora. Dit project zou dus ook kunnen vallen onder het stimuleren van circulaire migratie (beleidsprioriteit 3). Vanwege de uitvoering door een migrantenorganisatie is het echter ondergebracht bij beleidsprioriteit 4. Het betreft hier een voorbeeld van een project waarbij sprake is van een overlap tussen verschillende beleidsprioriteiten. Overigens is dit project vervroegd beëindigd.
[3] Naar de redenen hiervoor is in het kader van de onderhavige evaluatie geen nader onderzoek verricht.

door middel van het verzamelen, in kaart brengen en presenteren van informatie en het faciliteren van uitwisseling van institutionele capaciteiten en praktijken van 13 landen van herkomst. De focus lag daarbij op a) de relatie met emigrantengemeenschappen en b) het beleid gericht op het maximaliseren van de ontwikkelingsimpact van de bijdrage van emigranten. Daarmee past dit project niet alleen binnen de vierde beleidsprioriteit, maar sluit het ook aan bij de tweede prioriteit, institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement. Concrete output van het project is de publicatie van een 'Inventarisatie van Institutionele Capaciteiten en Praktijken'.

De vierde activiteit sluit hier enigszins bij aan. Dit betreft de ontwikkeling van een **Handbook on Engaging Diaspora in Development Activities in host and home countries**, door IOM en het *Migration Policy Institute* (MPI). Dit handboek is bedoeld als instrument voor beleidsmakers om hun diaspora te betrekken en de samenwerking aan te gaan in landen van herkomst en in landen van bestemming. Op het moment van schrijven was het project zo goed als afgerond, maar het handboek nog niet gepubliceerd. Het is daarom nog niet duidelijk in hoeverre het handboek ook daadwerkelijk gebruikt wordt door beleidsmakers en als nuttig wordt ervaren.

Vijfde en laatste activiteit die we hier kort beschrijven is het **Diaspora Forum for Development (DFD)**. Doelstelling van dit project is de oprichting, operationalisering en institutionalisering van een platform van Europese diaspora organisaties uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Dit beoogt de rol van de diaspora in Europa op het gebied van migratie en ontwikkeling te versterken. DFD geeft een concrete invulling aan de stelling in de beleidsnotitie van 2008 dat het wenselijk is dat migrantenorganisaties zich in een platform organiseren. In Nederland bestond al eerder een dergelijk platform. Nu is hier ook Europees invulling aan gegeven. Het project is recent van start gegaan. Over de resultaten zijn nog geen uitspraken te doen.

8.2.1 Capacity Building Newly Formed Diaspora Ministries in Africa

Inleiding en achtergrond

Een significant aantal Afrikaanse overheden erkent het belang van diaspora betrokkenheid bij ontwikkeling. Meer dan 15 Afrikaanse landen hebben daarom diaspora instellingen of ministeries opgezet. Beoogd wordt om op een meer coherente wijze invulling te geven aan ontwikkelingsgerelateerde aspecten waarbij de diaspora betrokken is. Omdat dit een relatief recente ontwikkeling is, bestaat er nog maar weinig ervaring met beleidsontwikkeling en besluitvorming bij de Afrikaanse beleidsmakers die zich hiermee bezig houden.

Het *African Diaspora Policy Centre* (ADPC) heeft daarom een project uitgevoerd gericht op capaciteitsontwikkeling van deze nieuw gevormde diaspora ministeries in Afrika. Het project focust op een tweetal problemen:

- Er is een gebrek aan recent, beleidsrelevant onderzoek dat zich concentreert op de beleidsmatige en institutionele uitdagingen waar de nieuwe diaspora vertegenwoordigers in Afrika mee te maken hebben. Er is daarnaast weinig onderzoek beschikbaar naar de wijze waarop Afrikaanse overheden beleid kunnen ontwikkelen, gericht op het mobiliseren van de diaspora voor ontwikkeling van het thuisland.

- Veel Afrikaanse beleidsmakers beschikken over onvoldoende capaciteit om strategische beleidsplannen te ontwikkelen die resulteren in uitvoerbare interventies en realiseerbare acties.

Het doel van het project was: “bijdragen aan kennis en beleidscapaciteit van ambtenaren in Afrika, die verantwoordelijk zijn voor de relatie tussen diasporabetrokkenheid en ontwikkeling”.

Het project kende drie donoren (BZ, Cordaid en het Duitse *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*; GIZ). BZ heeft EUR 250.000,- bijgedragen aan dit project. Het project liep van juni 2009 tot en met mei 2011.

Activiteiten

Het project bestond uit twee onderdelen:

- Het ontwikkelen van nieuwe kennis. Concreet ging het daarbij om onderzoek naar strategieën om de diaspora te mobiliseren voor ontwikkeling van het thuisland en naar het *mainstreamen* van diaspora initiatieven in regulier ontwikkelingsbeleid.
- Training, bestaande uit twee interactieve trainingsworkshops (in 2010 en in 2011) van een week voor deelnemers uit verschillende Afrikaanse landen. De trainingen zijn gefaciliteerd door experts van verschillende onderzoekscentra en door lokale en Europese beleidsmakers vanuit overheden en andere instellingen. De trainingen bestonden uit drie kernelementen:
  - Overzicht van het huidige migratie en ontwikkeling discours;
  - *Best practices* in Afrika en daarbuiten;
  - Capaciteitsopbouw voor beleidsontwikkeling.

Voorafgaand aan het project is een adviesgroep ingesteld, onder andere bestaande uit afgevaardigden van de nationale overheden van Ethiopië, Ghana, Mali, Nigeria en Senegal. De adviesgroep hield toezicht op het programma. Bij de ontwikkeling van het trainingscurriculum waren de *Management for Development Foundation* en de oprichter en directeur van het *African Migration Development Policy Centre* (AMADPOC) in Nairobi betrokken.

Resultaten

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers in drie landen van herkomst (Ghana, Nigeria en Senegal) en vier landen van bestemming (Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland). Op basis van de landenrapporten heeft ADPC twee beleidsdocumenten opgesteld over de twee thema’s (mobilisatie en *mainstreaming*).

Zowel in 2010 als in 2011 is een trainingsworkshop van vijf dagen georganiseerd. In 2010 namen 12 deelnemers (twee per land) uit Ethiopië, Ghana, Kenia, Liberia, Nigeria en Rwanda deel aan de training. In 2010 ging het om 12 deelnemers uit Benin, Burundi, Mali, Sierra Leone, Oeganda en Zimbabwe.

Andere resultaten van het project zijn als volgt:

- Het bij elkaar brengen van beleidsmakers uit Afrika heeft geresulteerd in levendige interacties, waarvoor de workshop een goed platform bood. Deelnemers konden ervaringen, *best practices* en andere relevante informatie uitwisselen. Hierdoor zijn waardevolle contacten ontstaan en is het netwerk tussen de deelnemende landen versterkt.

- Na de training hebben de deelnemers binnen hun eigen instellingen de informatie gedeeld met collega's. De wijze waarop dit is gebeurd verschilt: via een presentatie, een gedetailleerd rapport, een korte samenvatting of *face-to-face*.
- De trainingen hebben geleid tot het oprichten van een digitaal platform. Hierdoor wordt ook na de training nog informatie gedeeld. Ook maakt dit het mogelijk dat een grotere groep dan de relatief beperkte groep van 24 beleidsmedewerkers kennis neemt van de informatie.
- ADPC heeft deelgenomen aan de eerste bijeenkomst van het jaarlijkse *Global Diaspora Forum* in mei 2011 in Washington[1]. Hier zijn de ervaringen met het project gedeeld.

Deelnemers gaven aan dat de training zeer waardevol is geweest. Niet alleen hebben ze belangrijke informatie verworven, ook hebben ze naar eigen zeggen praktische inzichten opgedaan waardoor hun vaardigheden tot beleidsontwikkeling verbeterd zijn. Verschillende deelnemers hebben vastgesteld dat ze het geleerde al hebben kunnen toepassen in het ontwikkelen van nieuw nationaal beleid of andere initiatieven gericht op versterken van de betrokkenheid van de diaspora. Activiteiten die ze bijvoorbeeld hebben ondernomen en waarbij ze elementen uit de training konden toepassen, waren het opstellen van beleidsdocumenten, het trainen van andere beleidsmedewerkers of het versterken van diaspora relaties via diplomatieke missies.

Ondanks een aantal van deze concrete resultaten en positieve reacties, is niet bekend wat het resultaat is van het project op nationaal beleidsniveau. Dat vraagt om nader onderzoek. Anderzijds, moet daarbij ook het realistische besef aanwezig zijn dat het aantal getrainde beleidsmedewerkers relatief klein is.

Conclusie

Uit de casestudie naar dit project volgt een aantal leerpunten:

- De training werd alleen in het Engels gegeven, ondanks dat er veel vertegenwoordigers uit Franstalige landen deelnamen. Enkele departementen gaven aan dat zij door de taalbarrière niet hun meest betrokken beleidsmedewerker konden afvaardigen.
- Slechts een kleine groep beleidsmedewerkers is getraind. Om een bepaald niveau van capaciteit te behouden, zou het goed zijn als een groter aantal beleidsmedewerkers getraind kan worden. Ook omdat sprake is van een relatief hoog personeelsverloop bij overheidsinstellingen. Dit zou de duurzaamheid van het project ten goede komen.
- Het zou goed zijn wanneer een vervolgbijeenkomst of conferentie wordt georganiseerd, zodat deelnemers de resultaten, voortgang en nieuwe ideeën kunnen bespreken.
- Verschillende deelnemers bevestigden dat directe technische assistentie behulpzaam zou zijn. Bijvoorbeeld in de vorm van coaching bij het ontwikkelen van diaspora beleid.
- Het project heeft internationaal veel aandacht getrokken.

[1] Georganiseerd door het *Migration Policy Institute* (MPI) en het *US Agency for International Development* (USAID).

8.2.2 Professionalisering Migrantenorganisaties

Inleiding en achtergrond

Er bestaat in Nederland een grote variëteit aan migrantenorganisaties. Zij kunnen een belangrijke rol spelen in ontwikkelingssamenwerking in hun land van herkomst. Zij hebben vaak innovatieve ideeën en voeren op succesvolle wijze kleine ontwikkelingsprojecten uit zonder tussenkomst van overheden. Vaak echter zijn zij afhankelijk van vrijwillige bijdragen. Ook hebben ze weinig of geen betaalde werknemers in dienst. Verschillende organisaties hebben dan ook te kennen gegeven dat zij graag concrete ondersteuning ontvangen in de verdere ontwikkeling van hun organisatie. Weinig migrantenorganisaties doen aanvragen voor participatie in het Medefinancieringsstelsel (MFS) of hebben toegang tot andere subsidievormen. BZ besloot daarom te investeren in capaciteitsopbouw van migrantenorganisaties. *Context, international cooperation* (hierna: Context) werd gevraagd een trainings- en coachingstraject te ontwikkelen.

BZ heeft een totaal bedrag van EUR 99.229,- bijdragen aan dit project. Het project liep van juni 2009 tot maart 2010.

Het doel was het versterken van de capaciteit van migrantenorganisaties door middel van organisatorische en institutionele ontwikkeling. Een subdoelstelling van het project was dat de migrantenorganisaties toegang zouden krijgen tot het subsidieraamwerk van de Nederlandse overheid. De prestatie-indicatoren, zoals opgenomen in het Beoordelingsmemorandum (BEMO), luidden als volgt:

> *"Als prestatie indicatoren gelden de versterkte capaciteiten en toegenomen kennis van de deelnemende migrantenorganisaties en de verbetering van hun positie in het Nederlandse OS-veld. Dit is het geval indien er bij de nieuwe MFS-subsidieronde meer migrantenorganisaties subsidie ontvangen, hetzij rechtstreeks, hetzij als samenwerkingspartner. Wel dient te worden opgemerkt dat het traject bij inschrijving voor MFS nog niet is afgerond. Een tweede indicator kan zijn of deelnemende migranten organisaties een serieuze samenwerkingspartner voor OS-organisaties worden en of zij op de (middel) lange termijn in staat zullen zijn zich te ontwikkelen tot blijvende organisaties met betaalde krachten".*

De doelgroep bestond uit alle migrantenorganisaties in Nederland die actief waren in de toenmalige partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking. In totaal 43 migrantenorganisaties meldden zich aan, in reactie op de briefuitnodiging van BZ. Het selectiecomité (bestaande uit BZ en Context) heeft uiteindelijk 20 organisaties geselecteerd voor deelname aan het trainingstraject en 9 voor deelname aan het coachingstraject.

Activiteiten

Context heeft een traject opgezet, waarbij deelnemers hun eigen ervaringen en praktijken gebruiken als basis in het reflectie- en leerproces. De focus lag op de wijze waarop de leerervaringen geïntegreerd kunnen worden in de toekomstige activiteiten op individueel of organisatie niveau ('actie leercyclus').

In het trainingstraject, bestaande uit vier dagen, stonden de volgende vier thema's centraal:

- Positionering en partnerschap
- Interne organisatieontwikkeling en conflictbeheersing
- Sociaal ondernemerschap
- Meten en leren, veranderen en innoveren

Tijdens de vier coachingssessies stonden centraal:

- Positionering en partnerschap
- Strategische ontwikkeling
- Duurzame organisatorische ontwikkeling en financiering
- Sociaal ondernemerschap

Resultaten

Uiteindelijk hebben 17 organisaties deelgenomen aan het trainingstraject en 9 aan het coachingstraject. De kwalitatieve resultaten zijn als volgt:

- Deelnemers gaven aan dat ze een duidelijk inzicht hebben verkregen in de positionering van hun organisatie en het belang van (een) concrete missie, doelen en strategie. Verschillende organisaties zijn aan de slag gegaan met de formulering hiervan.
- Verschillende organisaties hebben (lange termijn) strategische plannen ontwikkeld.
- Deelnemers hebben projectvoorstellen aangepast.
- Deelnemers zijn aan de slag gegaan met het verbeteren van de structuur en stabiliteit van hun organisatie.
- Deelnemers gaven aan dat ze de link tussen theorie en praktijk begrijpen, men kon informatie direct in praktijk brengen en was hier enthousiast over.
- Deelnemers benadrukten dat de presentatie en promotie van hun organisatie meer efficiënt, gefocust en concreet is geworden na deelname in het project.
- Deelnemers gaven aan dat ze veel hebben gehad aan de training met betrekking tot conflictmanagement.
- Het concept sociaal ondernemerschap werd ervaren als zeer interessant en innovatief. Twaalf organisaties hebben zich na het project verenigd in een platform voor duurzaam ondernemerschap, gebaseerd op aspecten die ze in het project hebben geleerd.
- Veel organisaties hebben het gevoel dat ze meer erkenning krijgen van BZ na deelname aan de training.

Een tweetal factoren heeft een beperkte negatieve invloed gehad op het verloop van het project. De deelnemende organisaties concentreerden zich op landen en regio's verspreid over verschillende continenten. Dat bracht culturele verschillen met zich mee. Verschillende deelnemers moesten tijdens de start van het project vooroordelen over andere herkomstlanden opzij zetten. Daarnaast waren enkele deelnemers afkomstig uit (post)conflict gebieden, waardoor soms emotionele reacties ontstonden op bepaalde aspecten van de training. Hoewel dit aanvankelijk een beperkte negatieve invloed had, werd het later in het proces juist een positief aspect. Deelnemers waardeerden de interactie en discussie over verschillende ervaringen.

Tweede punt is dat bij aanvang van het project een misverstand bestond ten aanzien van de rol van BZ. De naam van het project ('professionalisering') en het feit dat de uitnodiging was verzonden door BZ wekte bij de organisaties de verwachting dat:

- Ze na deelname aan het project zouden voldoen aan de criteria van BZ ten aanzien van professionaliteit;
- Ze na deelname erkend zouden worden als partner van BZ;
- Het project zou uitleggen op welke wijze en waar ze financiering konden krijgen;
- Ze na deelname open toegang zouden hebben tot MFS en andere financieringsvormen.

Uitleg bij aanvang van het project heeft deze misverstanden weggenomen. Desondanks hadden enkele deelnemers hierdoor bij de start van het project andere verwachtingen.

Geen van de organisaties is er uiteindelijk in geslaagd financiering te verkrijgen via MFS-II. Dat heeft er mee te maken dat het voor migrantenorganisaties niet goed mogelijk is te voldoen aan de minimale criteria (met betrekking tot ervaring en expertise) in de uiteindelijke versie van MFS-II (die nog niet gereed was bij aanvang van het project van Context). De tweede prestatie-indicator is gericht op de lange termijn. Het is in het kader van deze evaluatie daarom niet mogelijk uitspraken te doen over in hoeverre dit is bereikt.

Conclusies

Uit de casestudie volgt een aantal leerpunten:

- Om misverstanden te voorkomen moeten de rol van BZ en de doelstellingen vooraf duidelijk zijn.
- De naam van het project moet goed overwogen worden, ook om misverstanden te voorkomen.
- Alle deelnemers waardeerden de interactieve sessies met andere organisaties en zagen dit als een belangrijke succesfactor. Tegelijk vonden enkele organisaties dat de verschillen tussen de deelnemers in termen van ervaring en organisatieontwikkeling groot waren.
- Deelnemers waren teleurgesteld dat maar één vertegenwoordiger per organisatie mocht deelnemen aan het project. Meer deelnemers per organisatie vergroot de kans dat de leerervaringen echt onderdeel worden van de organisatie.
- Deelnemers aan het trainingstraject hadden graag ook persoonlijke sessies met de trainers gehad, zodat ze specifieke elementen van hun eigen organisatie konden bespreken.

8.3 Conclusies

We bespreken in deze laatste paragraaf allereerst de overkoepelende conclusies ten aanzien van de twee casestudie projecten. Vervolgens formuleren we algemene conclusies over de vierde beleidsprioriteit.

Het organiseren van trainingsworkshops voor op de diaspora georiënteerde beleidsmakers in Afrika is uniek. Het project heeft positieve resultaten behaald. ADPC is wereldwijd de eerste die met een dergelijke aanpak inspringt op het gebrek aan capaciteit in Afrika op het gebied van diaspora betrokkenheid bij ontwikkeling. Het programma was vraaggestuurd en sloot aan bij de relatief recente toename van het aantal diaspora ministeries in Afrika. De diaspora instellingen en ministeries bestaan nog niet zo lang en kregen vooralsnog bij de beleidsontwikkeling relatief weinig aandacht. Echter, het is niet efficiënt de betrokkenheid van migrantenorganisaties bij ontwikkeling in het land van herkomst te versterken, terwijl

het land van herkomst zelf geen capaciteit heeft om effectief diaspora beleid te ontwikkelen. Door middel van capaciteitsversterking heeft project van het ADPC hier op ingespeeld.

Overheden erkenden voordelen van het programma. Verschillende internationale organisaties en Europese overheden hebben bovendien complimenten geuit over de opzet en aanpak van het programma. Veel organisaties en onderzoekers richten zich immers op het beleid dat nodig is om de betrokkenheid van de diaspora bij ontwikkeling te versterken. ADPC richtte zich in dit project juist op de beleidsmedewerkers die dat beleid daadwerkelijk moeten ontwikkelen en uitvoeren. Interessant aan het project van ADPC is dan ook dat het inspeelt op nieuwe behoeftes vanuit Afrika. In plaats van dat vanuit Europees perspectief wordt gedacht, wordt dit vanuit Afrikaans perspectief overgebracht.

Conclusie 1:
Het project gericht op capaciteitsversterking van diaspora ministeries in Afrika sluit goed aan bij de toenemende vraag vanuit Afrikaanse overheden naar ondersteuning bij het ontwikkelen van beleid op dit gebied. Het project kent positieve resultaten en heeft internationaal veel aandacht getrokken.
Het project zorgt ervoor dat niet alleen aandacht is voor het versterken van de betrokkenheid van de diaspora in landen van bestemming (Nederland). Het draagt er ook aan bij dat dit beleid aansluiting vindt in landen van herkomst, door het versterken van de lokale capaciteit tot het ontwikkelen van een effectief diasporabeleid.

Het door Context uitgevoerde trainings- en coachingstraject is door de deelnemers positief ontvangen. De meeste deelnemers zijn concreet aan de slag gegaan met de professionalisering en ontwikkeling van hun organisatie. Hoewel geen van de organisaties er in is geslaagd financiering te verkrijgen via MFS-II, is dat niet zozeer toe te schrijven aan het project. Dit heeft te maken met de criteria op grond waarvan de migrantenorganisaties in aanmerking kunnen komen voor MFS-II financiering.

In hoeverre de organisaties als gevolg van de training de mogelijkheid hebben gekregen uit te groeien tot volwaardige ontwikkelingspartners, is op dit moment niet vast te stellen. Dat kan zich pas op langere termijn bewijzen. Overigens vereist, zoals besproken in de inleiding, het aangaan van een succesvolle samenwerkingsrelatie met migrantenorganisaties per definitie een lange termijn perspectief.

Het project van Context heeft volgens BZ weliswaar een goede basis gelegd, maar veel organisaties zijn niet echt professioneler zijn geworden. Dat komt voornamelijk door een gebrek aan tijd en geld. De organisaties die enkele jaren geleden al het voortouw namen en het meest professioneel waren, zijn nog steeds de organisaties waarmee BZ vooral samenwerkt.

Een belangrijke vraag is in hoeverre BZ intensiever wil samenwerken met meer migrantenorganisaties. En in hoeverre meer migrantenorganisaties daadwerkelijk moeten professionaliseren en uitgroeien tot volwaardige partners in ontwikkelingssamenwerking. Een mogelijkheid is ook een selectie te maken van organisaties waar daadwerkelijk potentie in zit en daar vooral mee samen te werken. Dit sluit aan bij de opmerking in de inleiding dat het er niet om gaat de juiste samenwerkingspartners in termen van volledige representativiteit te kiezen. Het gaat om het opbouwen van een samenwerking met daadwerkelijk betrokken

migrantenorganisaties met gedeelde ontwikkelingsdoelstellingen. Bovendien is het van belang uit te blijven gaan van de unieke sterke punten van migrantenorganisaties en niet beogen ze volledig gelijk aan reguliere ontwikkelingsorganisaties te laten worden

Conclusie 2:
Het project gericht op training en coaching van migrantenorganisaties is goed verlopen. In hoeverre dit mogelijk heeft gemaakt dat deze organisaties op termijn uitgroeien tot volwaardige partners in ontwikkelingssamenwerking is vooralsnog niet vast te stellen. Migrantenorganisaties lijken de afgelopen jaren niet zozeer professioneler geworden. Veelal werkt BZ samen met dezelfde organisaties die eerder ook al een bepaald niveau van professionaliteit kenden.

Belangrijk is daarom te (her)overwegen of het nodig is dat meer migrantenorganisaties professionaliseren en in hoeverre dit gestimuleerd moet worden. Of dat de keuze wordt gemaakt voor een aantal organisaties waar al een goede samenwerking mee bestaat en die veel potentie hebben.

Binnen deze beleidsprioriteit is uitgevoerd wat werd aangekondigd en beoogd in de beleidsnotitie uit 2008. Migrantenorganisaties zijn via consultaties betrokken als partner in beleid en uitvoering, bijvoorbeeld door middel van de consultatiedagen voorafgaand aan het GFMD. In de beleidsnotitie werd uitgesproken dat het wenselijk zou zijn wanneer migrantenorganisaties zich verenigen in een platform. Inmiddels bestaan er meerdere van dergelijke platforms van migrantenorganisaties, onder andere het door DCM-MA ondersteunde *Diaspora Forum for Development*. Ook de intentie om migrantenorganisaties te trainen met het oog op professionalisering heeft concrete invulling gekregen. Daarnaast is gewerkt aan het versterken van diasporabeleid in landen van herkomst. Over het algemeen verlopen al deze projecten goed en wordt de beoogde output gerealiseerd. Bekijken we ten slotte de aandachtspunten zoals beschreven in de inleiding, kunnen we constateren dat het Nederlandse beleid daar in grote lijnen aan voldoet. Dat geldt zeker voor een project zoals dat van Seva. Seva is ontstaan vanuit de migrantenorganisaties zelf, werkt op basis van cofinanciering en biedt training aan migrantenorganisaties.

In hoeverre de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan ontwikkeling is niet duidelijk. Deels omdat enkele projecten nog in uitvoering zijn of pas recent zijn afgerond en eventuele effecten pas op langere termijn zijn vast te stellen. Daarnaast gaat het deels om projecten waarvan het niet goed mogelijk is directe effecten vast te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van het handboek voor beleidsmakers, het *linking emigrant communities* project of het hierboven genoemde forum voor diasporaorganisaties.

Conclusie 3:
Ten aanzien van het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties is uitgevoerd wat vooraf werd beoogd. Migrantenorganisaties zijn betrokken bij het beleid, ze hebben zich georganiseerd in een platform, migrantenorganisaties zijn getraind op het gebied van professionalisering en het diasporabeleid in landen van herkomst is versterkt. Over het algemeen behalen de uitgevoerde activiteiten de beoogde resultaten.

Op het niveau van de beleidsprioriteit – het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties – is het beleid grotendeels is geslaagd. Migrantenorganisaties zijn meer be-

trokken geraakt, bijvoorbeeld tijdens de consultatiedagen in voorbereiding op het GFMD. Enkele organisaties gaan ook daadwerkelijk mee naar de bijeenkomsten van het GFMD. De wijze waarop Nederland het maatschappelijk middenveld betrekt bij het GFMD werd in het eindrapport van de *Civil Society Days* van het tweede GFMD in Manilla bestempeld als *good practice*. Ook tijdens het VN Informele Debat over Migratie en Ontwikkeling in mei 2011 werd Nederland genoemd als voorbeeld bij het betrekken van de diaspora. Migrantenorganisaties lijken beter georganiseerd dan voorheen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ze zich verenigd hebben in een forum. De versterkte betrokkenheid en betere organisatie is te beschouwen als een winstpunt in het migratie- en ontwikkelingsbeleid.

Uit de evaluatie komt naar voren dat er in de samenwerking tussen overheid en migrantenorganisaties wel behoefte is aan meer duidelijkheid. Enerzijds kan de overheid nog duidelijker zijn in wat ze precies verwacht van migrantenorganisaties, zowel organisatorisch als inhoudelijk. Anderzijds geldt dit ook voor de migrantenorganisaties. Zij geven aan dat ze nog meer betrokken willen worden bij ontwikkelingssamenwerking en dat ze over de benodigde expertise beschikken. Dan zouden ze ook nadrukkelijker moeten aantonen wat ze concreet kunnen bijdragen.

Ten slotte kent een aantal van de beschreven projecten veel overlap met andere beleidprioriteiten. Bijvoorbeeld met het stimuleren van circulaire migratie en *brain gain* (Stichting Dir; zie de voetnoot op pagina 128), het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling (Seva Migratie en Ontwikkeling 2011-2013) en institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement (*Linking Emigrant Communities*). Dat is op zichzelf logisch. Het beleid is immers gericht op migratie en ontwikkeling, waarbij per definitie migrantengemeenschappen in Nederland een van de betrokken partijen kunnen zijn. In dat opzicht kan deze beleidsprioriteit een centrale positie innemen. Het zou goed wanneer zoveel als mogelijk ook bij andere activiteiten, behorende tot andere beleidsprioriteiten, de integratie met de vierde beleidsprioriteit wordt gezocht. Bijvoorbeeld bij het stimuleren van ondernemerschap door migranten die (tijdelijk) terugkeren en bij het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling door middel van collectieve *remittance* fondsen (zie het volgende hoofdstuk). Dat kan zorgen voor zoveel mogelijk samenhang binnen het migratie- en ontwikkelingsbeleid.

Conclusie 4:
De beleidsprioriteit is gericht op het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties bij ontwikkeling. Op dit punt lijkt het beleid grotendeels geslaagd. Migrantenorganisaties zijn meer betrokkenheid geraakt en hebben zich nadrukkelijker georganiseerd.

Veel activiteiten op dit gebied kennen een overlap met andere beleidsprioriteiten. Het zou goed zijn daar in de toekomst nog meer naar te streven, om zoveel mogelijk integratie van verschillende beleidsprioriteiten te waarborgen.

9 Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

9.1 Inleiding en achtergrond

In het internationale debat over migratie en ontwikkeling spelen geldovermakingen (*remittances*) een belangrijke rol. Zoals blijkt uit de beleidsreconstructie in bijlagen 4 en 5, is ook in de Nederlandse beleidstukken over dit onderwerp veel geschreven. Desondanks vormt de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling in termen van aantal activiteiten en budget slechts een klein onderdeel van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid.

Uitgaven (EUR mln.)	**2009**	**2010**	**2011**	**Totaal 2009-2011**
Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling	0.1	-	0.35	0.45
Totaal zes beleidsprioriteiten	**9**	**5.8**	**8.7**	**23.5**

Voor 2012 is weer een groter bedrag uitgetrokken, namelijk EUR 120.000,-. De activiteiten die zijn uitgevoerd binnen deze beleidsprioriteit betreffen alleen de ondersteuning van de website www.geldnaarhuis.nl en een onderzoek naar de *remittance corridor* Nederland – Afghanistan (de stroom van geldovermakingen tussen twee landen), in opdracht van BZ uitgevoerd door de *Maastricht Graduate School of Governance* (MGSoG). In dit hoofdstuk gaan we niet verder in op deze studie. Daarnaast is in de beleidsreconstructie in bijlage 4 weliswaar verwezen naar enkele initiatieven op het gebied van financiële sector ontwikkeling, maar deze maken geen direct deel uit van het migratie- en ontwikkelingsbeleid.

Belangrijkste reden voor het kleine aantal activiteiten op dit gebied is het standpunt dat de overheid steeds heeft gehad. Namelijk dat overheden in principe niet sturend mogen optreden bij de besteding van geldovermakingen, omdat het om privé gelden van individuele personen gaat[1]. Ook in de internationale literatuur is de algemene lijn dat geldovermakingen privé geldstromen zijn, en als zodanig behandeld moeten worden[2]. Dit standpunt werd bevestigd op grond van onderzoek dat de Minister van Financiën had laten verrichten naar de kosten van overmakingen in Nederland[3]. Op basis van daarvan luidde de conclusie dat er geen aanleiding was voor actieve interventie van de overheid in het marktproces. Wel zag de minister mogelijkheden voor een aantal aanvullende maatregelen om een verlaging van de kosten van internationale geldovermakingen te bevorderen, zoals grotere concurrentie binnen de sector en vergroting van de markttransparantie. Dit kwam overeen met aanbevelingen van de Wereldbank en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Dit onder-

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11. Zie de beleidsreconstructie in bijlagen 4 en 5.
[2] Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[3] Naar aanleiding van vragen van de Kamerleden van Heemst, Van Bommel en Ferrier liet de Minister van Financiën onderzoek verrichten naar de kosten van overmakingen in Nederland, zo is beschreven in de derde voortgangsrapportage over de beleidsnotitie uit 2004; Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 9.

zoek stond mede aan de basis van de latere beleidsvorming, met name wat betreft het punt van transparantie.

Nederland heeft vooral ingezet op het scheppen van gunstige randvoorwaarden ter versterking van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling. Het doel was verbetering van de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen, door ondersteuning van de website www.geldnaarhuis.nl.

In dit hoofdstuk over de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling, staat deze website centraal en doen we verslag van de casestudie die we hebben uitgevoerd naar de nieuwe opzet van de website. Voordat we deze bevindingen beschrijven, schetsen we in de volgende subparagraaf eerst een theoretisch kader met betrekking tot de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling. Dit vullen we aan met enkele suggesties voor andere mogelijkheden dan de website om de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling te versterken. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies, ten aanzien van de website en het thema geldovermakingen in bredere zin.

De focus in het eerste en laatste gedeelte van dit hoofdstuk verschilt van de focus in het middenstuk. Zowel aan het begin als aan het slot van dit hoofdstuk is de focus van dit hoofdstuk nadrukkelijker breder dan alleen het vergroten van de transparantie en de website 'Geld naar Huis'. Omdat echter binnen deze beleidsprioriteit de website de enige concrete activiteit is geweest, is het middenstuk van dit hoofdstuk uitsluitend daar op gericht.

9.1.1 Geldovermakingen: een theoretisch perspectief

Omvang en stabiliteit van geldovermakingen

Geldovermakingen (geldstromen die het gevolg zijn van grensoverschrijdende migratie[1]) kunnen potentieel gunstige effecten hebben op ontwikkeling. Verschillende publicaties van de *Migration and Remittances Unit* van de Wereldbank hebben de aandacht voor het ontwikkelingspotentieel van geldovermakingen enorm doen toenemen. Uit analyse van Dilip Ratha in 2003[2] bleek dat geldovermakingen, na directe buitenlandse investeringen (FDI), de tweede bron van externe financiering in ontwikkelingslanden vormen (307 miljard dollar in 2009[3]) en het totale bedrag aan officiële ontwikkelingsgelden overtreffen. Dit droeg sterk bij aan het geloof in het ontwikkelingspotentieel van geldovermakingen. Niet voor niets stelde Devesh Kapur in 2004 dan ook de vraag of geldovermakingen het nieuwe ontwikkelingsmantra vormen. De analyse van Ratha in 2003 liet bovendien zien dat geldovermakingen stabieler zijn (minder procyclisch) dan andere geldstromen. Recente cijfers over geldovermakingen gedurende de financiële en economische crisis bevestigen dit. De afname van geldovermakingen tijdens de crisis was in vergelijking met andere geldstromen veel kleiner (een afname van 5.5 procent, tegenover een afname van 40 procent in FDI)[4].

[1] Kapur, 2004.
[2] Ratha, 2003.
[3] Mohapatra, Ratha en Silwal, 2010.
[4] Mohapatra, Ratha en Silwal, 2010.

Ontwikkelingseffecten van geldovermakingen

Uit de academische literatuur blijkt dat geldovermakingen een belangrijk ontwikkelingseffect kunnen hebben[1]. Door geldovermakingen hebben huishoudens meer middelen beschikbaar om armoede te verminderen en de bestaanszekerheid te behouden of te vergroten[2]. Verschillende studies, uitgevoerd in verschillende landen, laten zien dat geldovermakingen zowel het niveau als de ernst van armoede verminderen[3]. Vaak klinkt de kritiek dat geldovermakingen besteed worden aan consumptie (zoals ook beschreven in de beleidsreconstructie in bijlage 4). Echter, ook geldovermakingen die gebruikt worden voor consumptie dragen bij aan de dagelijkse benodigdheden en stimuleren de economie. Wel is sprake van een groter *multiplier* effect wanneer geldovermakingen worden gebruikt voor investeringen[4]. Op macro-niveau is aangetoond dat geldovermakingen een positieve invloed kunnen hebben op de kredietwaardigheid van landen van herkomst[5].

Potentiële negatieve effecten van geldovermakingen

Het debat over de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling is de afgelopen jaren echter kritischer geworden[6]. Zo wordt gewezen op de potentiële negatieve effecten van geldovermakingen, zoals *moral hazard*[7]. Hiervan is sprake wanneer ontvangers in landen van herkomst geen prikkel meer ervaren om te werken. Zij verlaten de arbeidsmarkt als gevolg van het geld dat zij ontvangen van familie of vrienden in het buitenland. Verschillende studies, in verschillende Caribische en Midden-Amerikaanse landen, hebben aangetoond dat een toename van geldovermakingen kan leiden tot een afname van de arbeidsparticipatie. Tegelijk zijn hierbij ook nuanceringen te plaatsen. Zo was in het geval van Nicaragua wel sprake van een toename van het ondernemerschap[8]. Bovendien is niet alle afname van de arbeidsparticipatie slecht. Aangetoond is namelijk dat geldovermakingen ook kunnen leiden tot een afname van de kinderarbeid. Ook kunnen geldovermakingen ervoor zorgen dat mensen meer tijd besteden aan een opleiding in plaats van werk. Op langere termijn kan dit juist positieve effecten hebben[9].

Het meest bediscussieerde, mogelijke negatieve effect van geldovermakingen, is de rol die geldovermakingen kunnen spelen in het vergroten van ongelijkheid in gebieden van herkomst[10]. Vaak wordt gesteld dat migranten die in staat zijn internationaal te migreren, moeten beschikken over een bepaald welvaartsniveau. Zij zijn vaak beter opgeleid, hebben meer middelen en een betere baan dan de achterblijvers. Dat betekent dat de huishoudens binnen een gemeenschap die in staat zijn geweest migranten naar het buitenland te sturen, de voordelen van migratie (in de vorm van geldovermakingen) ontvangen. Dit zijn vaak niet de huishoudens die aanvankelijk het slechtste af waren[11].

---

[1] Gupta, Pattillo en Wagh, 2009.
[2] Acosta, 2007, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[3] Siegel, 2012 (in bijlage 2) geeft een overzicht hiervan.
[4] Adams, 1998, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[5] Ratha, 2006, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[6] De Haas, 2005.
[7] Azam, en Gubert, 2006).
[8] Funkhauser, 1992; Itzigsohn, 1995. Beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[9] Yang, 2009, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[10] Stark, Taylor en Yitzhaki, 1986; Taylor, 1992. Beiden geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[11] Verschillende auteurs, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

Mogelijkheden de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling te versterken

Uit bovenstaande blijkt dat de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling overwegend positief, maar zeker niet eenduidig is. De Wereldbank deed in een recente studie, vooral gericht op Afrika, vier aanbevelingen gericht op het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling: het verbeteren van de kwaliteit van data over geldovermakingen, het reduceren van de transactiekosten, het vergroten van de transparantie in de markt voor geldovermakingen en het stimuleren van innovatieve technologieën voor geldovermakingen[1]. Hoge kosten voor geldovermakingen zijn te reduceren door het vergroten van de concurrentie in de markt.

Het Nederlandse beleid op het gebied van geldovermakingen – bestaande uit het financieren van onderzoek naar *remittance corridors* en vooral het financieren van de website www.geldnaarhuis.nl sluit goed bij aan bij de meeste van deze aanbevelingen. Toch zijn er nog meer nieuwe mogelijkheden waar op ingezet zou kunnen worden. Deze bespreken we in het vervolg van deze paragraaf.

Investeringen, collectieve remittances en ondernemerschap

Een van deze mogelijkheden zijn investeringsfondsen waar migranten geldovermakingen in kunnen storten (collectieve *remittances*) en het koppelen van geldovermakingen en ondernemerschap.

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) geeft als voorbeeld een project dat zij samen met de Nederlandse ambassade in Sarajevo (en deels gefinancierd door AgentschapNL) heeft opgezet. Dit betreft een fonds voor spaargelden van migranten, dat investeringsgericht is in te zetten voor economische ontwikkeling in Bosnië. Dit sluit volgens IOM aan bij de verwachte ontwikkeling dat jongere generaties migranten minder bereid zijn een deel van het geld dat zij verdienen direct aan familie over te maken in het land van herkomst. Zeker als dat voornamelijk aan consumptie wordt besteed. Liever investeren zij in (economische) ontwikkeling, bijvoorbeeld door kleinschalig te investeren in toerisme projecten (hotels), zoals in Kaapverdië gebeurt.

De veronderstelling is doorgaans dat geldovermakingen na permanente vestiging over de tijd afnemen. Vaak is dat echter niet het geval. Migranten moeten na vestiging in het land van bestemming eerst hun weg zien te vinden. Juist wanneer ze zich steviger gevestigd hebben (en werkzaam zijn) neemt de omvang van geldovermakingen vaak toe. Op langere termijn neemt het dan wel af, maar minder sterk dan wordt verondersteld. Ontwikkelingen zoals het storten van geldovermakingen in investeringsfondsen sluiten hier mogelijk goed bij aan.

Een veel genoemd voorbeeld is het *Tres por Uno* project. In dit project leggen zowel de federale, de staats- en de lokale overheid op elke dollar die de Mexicaanse diaspora in de Verenigde Staten inlegt in ontwikkelingsprojecten, in totaal drie dollar bij. In 2005 verzamelden de Mexicaanse diaspora op deze wijze 20 miljoen dollar voor ontwikkelingsprojecten, waar de verschillende Mexicaanse overheden 60 miljoen dollar aan toevoegden[2].

[1] Mohapatra en Ratha, 2011, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[2] Orozco en Rouse, 2007.

Hoewel dit een zeer interessant project is, zijn er wel enkele kanttekeningen te maken. Allereerst moet het uitgangspunt van de overheid blijven dat het om privégelden gaat. Ten tweede kan de praktische implementatie lastig zijn. Wie bepaalt welke projecten van belang zijn? De wensen van de diaspora hoeven niet altijd overeen te komen met de daadwerkelijke behoefte van de lokale gemeenschap. Ten slotte vertrouwen migranten de overheid in het land van herkomst niet altijd. Daarom kan het van belang zijn dat betrouwbare (niet-overheid) partners betrokken zijn bij dergelijke projecten.
Ten slotte is het stimuleren van ondernemerschap door migranten een interessant domein voor migratie en ontwikkeling. Dit kan gaan om transnationaal ondernemerschap of het vestigen van startende ondernemingen in landen van herkomst. Daarbij wordt vaak de koppeling gelegd met geldovermakingen. In het hoofdstuk over beleidsprioriteit 4 (hoofdstuk 8 – het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties) is al gewezen op het project van Seva, waarin geldovermakingen worden ingezet voor ontwikkelingsdoelen. Bovendien ondersteunt DCM-MA sinds 2012 een project van IntEnt dat migrantenondernemers helpt bij de start van bedrijfsmatige activiteiten in hun land van herkomst.

Mobiele geldovermakingen

De mogelijkheid van *mobile remittances*, vaak genoemd als belangrijke innovatie, is interessant. Juist voor de armere bevolking op het platteland biedt dit veel mogelijkheden. De infrastructuur voor mobiele telefonie is in veel ontwikkelingslanden relatief goed ontwikkeld – beter dan de infrastructuur voor formele kanalen voor geldovermakingen - met een hoge *mobile phone penetration.* Op dit gebied heeft het *US Agency for International Development* (USAID) bijvoorbeeld veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van infrastructuur en het opzetten van regelgeving in Afghanistan, waar de kosten voor geldovermakingen nog altijd erg hoog lagen.

Andere mogelijkheden

BZ heeft recent contact gehad met de *Universal Postal Union* (UPU), een gespecialiseerd VN agentschap. UPU onderzoekt momenteel de mogelijkheid om te investeren in *remittance* projecten in ontwikkelingslanden die gebruik maken van de infrastructuur van postkantoren. Dit bevindt zich echter nog in een vroeg stadium.

9.2 Uitgevoerde activiteiten

De casestudie

De website www.geldnaarhuis.nl is in 2010 al extern geëvalueerd[1]. In de casestudie hebben we daarom gekeken naar de huidige stand van zaken van de website, ten opzichte van de situatie in 2010. In welke mate zijn de aanbevelingen geïmplementeerd? Wat is er veranderd ten opzichte van 2010? Wat is de potentie van de website?

Feitelijk komt de onderhavige evaluatie te vroeg. In april 2011 heeft IntEnt, de uitvoerder en beheerder van de website, een nieuw projectvoorstel ingediend en in februari 2012 heeft IntEnt nieuwe financiering ontvangen van BZ. In de periode tussen het indienen van het nieuwe projectvoorstel (dat gebaseerd was op de evaluatie van de website in 2010) en de toekenning van financiering begin 2012, hebben geen veranderingen plaatsgevonden.

[1] Siegel, Fransen en Vanore, 2010.

We kijken in deze 'evaluatie' dan ook met name vooruit, naar hoe het nieuwe plan van IntEnt naar verwachting gaat uitpakken. Het heeft immers weinig toegevoegde waarde de evaluatie van 2010 te herhalen.

De website 'Geld naar Huis': een korte terugblik

De 'Geld Naar Huis' website is in 2006 ontworpen door IntEnt, met als doel het vergroten van de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen. De intentie van het project was een online overzicht te bieden van de diensten van verschillende aanbieders voor geldovermakingen. Dit idee is geïnspireerd door onderzoek dat in opdracht van IntEnt en NCDO is uitgevoerd door de Consumentenbond. Uit dit onderzoek bleek dat sprake was van een gebrek aan transparantie en informatie over de prijzen voor geldovermakingen[1]. IntEnt beoogt daarom door middel van het vergroten van de transparantie, de concurrentie tussen aanbieders te stimuleren waardoor de kosten dalen, de prijs-kwaliteitverhouding verbetert, het gebruik van formele kanalen toeneemt en mensen beter geïnformeerd zijn.

Om deze doelen te bereiken biedt de website informatie over de aanbieders die opereren binnen specifieke *remittance corridors* en biedt het gebruikers de mogelijkheid de dienstverlening van aanbieders te vergelijken op een aantal criteria, zoals snelheid en kosten. Het idee is dat lagere kosten voor geldovermakingen een ontwikkelingseffect kunnen hebben, omdat meer geld overblijft voor de ontvangende partij en omdat meer transparantie in de markt kan stimuleren dat migranten vaker geld overmaken.

De ontwikkeling van de website kende drie fasen:

- Een pilot fase die van start ging in maart 2006, toen IntEnt de website lanceerde;
- Een tweede *release* van de website in juni 2007;
- Een herlancering van de website in september 2009, met een update en uitbreiding van de website en een grote promotie campagne.

De eerste fase werd bekostigd door IntEnt zelf. Om de website vervolgens verder te kunnen ontwikkelen vroeg IntEnt financiering aan bij BZ. Tussen 2007 en 2009 heeft BZ EUR 100.000,- bijgedragen aan de website.

Het aanvankelijke plan van IntEnt was dat de website op termijn financieel duurzaam zou worden, onafhankelijk van subsidies en externe financiering. Het doel was het Engelse model van www.sendmoneyhome.org te volgen, waarbij marktpartijen het uiteindelijk overnemen. Het *up-to-date* houden van de website zou geautomatiseerd moeten worden. De kosten voor promotie en beheer van de website zouden opgebracht moeten worden door inkomsten uit advertenties op de website.

In 2010 heeft de MGSoG een evaluatie van de website uitgevoerd[2]. Hieruit bleek dat de website maar beperkt gebruikt werd door de doelgroep. De beperkte zichtbaarheid van de website zorgde ervoor dat het niet waarschijnlijk was dat de website effect had op de aanbieders en op het inzicht van migranten in de Nederlandse markt van geldovermakingen. Belangrijke oorzaken waren een gebrek aan financiële stabiliteit en continuïteit. De website

[1] Consumentenbond, 2005.
[2] Siegel, Fransen en Vanore, 2010.

was er niet in geslaagd financieel onafhankelijk te worden. Uit de interviews met betrokkenen bleek wel dat zij de website als potentieel nuttig instrument zagen.
De capaciteit om dat te realiseren was afhankelijk van de zichtbaarheid. Het evaluatierapport bood een zestal concrete aanbevelingen, samengevat in een korte termijn actieplan:

- Creëer een duidelijke visie voor de website;
- Veranker de website in de organisatorische structuur van IntEnt;
- Update en moderniseer de website;
- Breid de diensten van de website uit;
- Stel een concreet plan op voor het betrekken van banken en MTO's;
- Creëer allianties met overheidsinstellingen, financiële instellingen en onderwijsinstellingen.

Daarnaast deed de evaluatie de aanbeveling aan de Nederlandse overheid om de website nog één of twee jaar te financieren, zodat bovengenoemd actieplan uitgevoerd kon worden. Op termijn zou dit tot financiële onafhankelijkheid moeten leiden.

Opzet van de website: een nieuw plan

Beheer

Voorheen werd 'Geld naar Huis' door één persoon beheerd. De evaluatie in 2010 toonde aan dat personele veranderingen een barrière vormden voor de continuïteit en het opstellen van een duidelijke strategie. De website wordt nu beheerd door drie personen: een project manager, een communicatie *officer* en een projectmedewerker die verantwoordelijk is voor de dagelijkse activiteiten. Dit zorgt voor continuïteit in de bezetting, wat een positief effect heeft op het beheer van de website. Het plan voor de toekomst is om lager gekwalificeerd personeel aan te nemen voor de dagelijkse activiteiten, waardoor de personele kosten omlaag gaan. Op dit moment werken ook al twee stagiairs mee aan de website.

Een van de punten van kritiek in de evaluatie van 2010 was dat het project niet volledig was ingebed in de andere activiteiten en projecten van IntEnt. Volgens IntEnt is dit in het afgelopen jaar veranderd. Alle medewerkers van IntEnt zijn nu op de hoogte van het project en ook bij andere activiteiten van IntEnt wordt de website gepromoot.

Kosten

IntEnt heeft in februari 2012 EUR 120.000,- ontvangen, voor een periode van een jaar. In 2010 had IntEnt slechts EUR 10.000,- beschikbaar. In 2009 heeft BZ EUR 105.000,- bijgedragen aan de website. Het totale bedrag dat BZ heeft bijgedragen aan de website gedurende de hele looptijd van het migratie- en ontwikkelingsbeleid komt daarmee op EUR 235.000,-[1]. De nieuwe financiering biedt de mogelijkheid het profiel van de website te versterken, met als doel financiële onafhankelijkheid binnen een jaar.

Diensten

In 2010 werden de diensten die de website aanbood door gebruikers als redelijk goed beoordeeld. De website dekte veel landen en was over het algemeen up-to-date. Aanbevelingen in de evaluatie van 2010 waren onder andere het toevoegen van meer vergelijkingsaspecten zoals de *exchange rate margin* en het toevoegen van meer informatie over de markt van geldovermakingen zoals innovaties (bijvoorbeeld geldovermakingen per mobiele tele-

[1] Ervan uitgaande dat het gehele bedrag over 2012 ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd.

foon, zoals besproken in de inleiding), nieuwsberichten en speciale aanbiedingen. Momenteel zijn er geen plannen om het aantal landen op de website (op dit moment 36) uit te breiden.

De nieuwe opzet van de website bevat wel het plan om meer informatie op te nemen over geldovermakingen in het algemeen. Het idee is bovendien om de website aantrekkelijker te maken voor bezoekers en dynamischer, door het bieden van informatie over innovaties. Dit sluit aan bij de recente aanbevelingen van de Wereldbank zoals benoemd in de vorige paragraaf. Ook sluit het aan bij de eerdere suggestie om binnen deze beleidsprioriteit breder te oriënteren dan alleen op transparantie en kosten.

Promotie van de website

Promotie is een belangrijke prioriteit geworden van het 'Geld naar Huis' beheer. Het grootste gedeelte van het budget in 2012 (meer dan 50 procent) gaat naar promotieactiviteiten. Daarbij gaat het onder andere om het:

- promoten van de website tijdens andere bijeenkomsten van IntEnt;
- organiseren van informatiebijeenkomsten;
- uitdelen van flyers op markten en evenementen waar veel potentiële *remittance senders* aanwezig zijn, zoals festivals en culturele evenementen;
- verspreiden van nieuwsbrieven;
- benaderen van migrantenorganisaties met informatiemateriaal;
- plaatsen van advertenties in kranten en radioberichten en banners op andere websites.

De verwachting is dat wanneer deze activiteiten goed worden uitgevoerd, het beoogde aantal van minstens 50.000 unieke bezoekers in 2012 is te behalen. De nieuwe lay-out van de website en aanvullende en meer algemene informatie over geldovermakingen moeten er vervolgens voor zorgen dat de website dit aantal ook weet vast te houden.

Gebruiksvriendelijkheid

Hoewel gebruikers in 2010 redelijk positief oordeelden over de gebruiksvriendelijkheid, klaagde een groep gebruikers over het niet-attractieve en ouderwetse uiterlijk van de website. IntEnt werkt daarom momenteel aan het moderniseren van de lay-out, door het gebruik van andere kleuren, een subheading die het doel van de website duidelijker maakt en meer ruimte voor nieuws en informatie. Het is echter te vroeg om uitspraken te doen over de invloed hiervan op het oordeel van gebruikers over de gebruiksvriendelijkheid.

Samenwerking met banken en MTO's

Volgens het beheer van 'Geld naar Huis' is de relatie tussen de website en de aanbieders de afgelopen twee jaar verbeterd. Aanbieders tonen meer interesse in de website, wat blijkt uit het feit dat ze regelmatig de informatie checken en suggesties doen.

De reden voor deze verbetering is volgens het beheer van 'Geld naar Huis', dat IntEnt actiever en bewuster aan het project werkt en dat de betrokken medewerker inmiddels een groot netwerk heeft opgebouwd. Het beheer benadert aanbieders actiever dan voorheen. Het blijkt dat aanbieders ook steeds meer geïnteresseerd zijn in samenwerking met de website wanneer zij duidelijke informatie ontvangen over hoe zij deze activiteiten onderdeel kunnen maken van hun *Corporate Social Responsibility* beleid (CSR).

De verwachting is dat dit de basis voor de website versterkt. Wanneer meer aanbieders hun

diensten presenteren is de website meer compleet voor bezoekers, wat hun vertrouwen in en het gebruik van de website ten goede zal komen. Tegelijk zal een toenemend gebruik van de website, als gevolg van de beschreven promotieactiviteiten, de prikkel voor dienstverleners om de website te ondersteunen vergroten. Deze gecombineerde aanpak, het versterken van de relatie met dienstverleners en promotie van de website, zal de duurzaamheid van de website naar verwachting positief beïnvloeden.

Financiële onafhankelijkheid

De investering voor een extra jaar moet het mogelijk maken dat de website daarna financieel onafhankelijk door kan gaan. Dit moet gerealiseerd worden door het toepassen van een nieuw financieel model. Daarbij moeten allereerst meer inkomsten gegeneerd worden door advertenties op de website. Bedrijven die mogelijk geïnteresseerd zijn om te adverteren zijn bijvoorbeeld vliegtuigmaatschappijen, reisbureaus en mobiele telefoon aanbieders. Omdat de website eerst moet moderniseren en het aantal bezoekers moet toenemen, zodat de website interessanter wordt voor investeerders, gaat IntEnt pas in de tweede helft van 2012 potentiële investeerders benaderen. Het is dus nog niet duidelijk in hoeverre dergelijke bedrijven ook daadwerkelijk geïnteresseerd zijn om te adverteren op de website. De eerder genoemde website in het Verenigd Koninkrijk (VK; *sendmoneyhome*) leunt in sterke mate op deze vorm van financiering. Hoewel de website daarmee financieel afhankelijk wordt van bedrijven, hoeft dit niet te betekenen dat de betrouwbaarheid van de website daar onder lijdt. BZ geeft aan dat de onafhankelijkheid niet in het geding hoeft te komen zolang zich onder de adverteerders geen direct belanghebbenden (banken, MTO's) bevinden, waardoor een bepaalde dienstverlener meer promotie krijgt dan anderen.

Een tweede toekomstige bron van financiering moet komen van de banken en MTO's zelf, die betalen voor het presenteren van hun informatie op de website. Ook daarvoor zal de website zich echter eerst moeten vestigen in de markt. Het laten betalen van gebruikers ten slotte is vooralsnog geen optie. Daarvoor is het aantal gebruikers te klein. Bovendien is het doel van de website juist het vergroten van de transparantie. Een model waarbij gebruikers zouden moeten betalen en dus geen vrije toegang tot de website hebben, verhoudt zich niet goed tot dit doel.

In hoeverre het nieuwe financiële model is te realiseren, hangt in sterke mate af van de mate waarin de website er in slaagt een groter aantal gebruikers te bereiken. Daartoe worden momenteel de punten uit het nieuwe actieplan geïmplementeerd. Het is mogelijk dat dit leidt tot een groter aantal gebruikers.

Factoren die van invloed zijn op het gebruik van de website

Interesse van diensverleners

Uit de evaluatie in 2010 bleek dat banken de Nederlandse markt voor geldovermakingen niet als een belangrijke markt zagen om in te investeren. Volgens het beheer van de website is dit de afgelopen twee jaren aan het veranderen. Mogelijk deels als gevolg van de inspanningen van 'Geld naar Huis' om het bewustzijn ten aanzien van geldovermakingen te vergroten. Bij MTO's was een goede marktpositie soms juist reden om niet mee te willen werken aan de website. Een bedrijf met een goede marktpositie is in staat haar diensten tegen een relatief hoog bedrag aan te bieden. Een vergelijking met andere dienstverleners is dan niet direct in het bedrijfsbelang van een dergelijk bedrijf. Echter, zodra de website meer bezoekers weet te trekken en meer aanbieders zijn vertegenwoordigd, zullen ook de MTO's met een goede marktpositie eerder geneigd zijn mee te werken.

Economische crisis

Op basis van onderzoek weten we, zoals besproken in de eerste paragraaf, dat *remittance* stromen relatief stabiel zijn over de tijd en soms zelfs anticyclisch. Dat laatste betekent dat de omvang zelfs toeneemt in economisch mindere tijden. Het mechanisme hierachter is dat migranten juist meer geld overmaken wanneer familie of vrienden in het land van herkomst financiële problemen ervaren[1]. Na een sterke stijging van de omvang van geldovermakingen tussen 2002 en 2008[2] werd desondanks verwacht dat als gevolg van de economische crisis de omvang zou afnemen omdat migranten minder geld hebben om over te maken[3]. De eerste onderzoeken laten echter zien dat, hoewel het verschilt per regio[4], de verwachte grote daling niet heeft plaatsgevonden. De omvang van geldovermakingen is in 2009 licht afgenomen, maar vergeleken met andere geldstromen (*Official Development Assistence*, ODA; of directe buitenlandse investeringen) zijn geldovermakingen een relatief stabiele bron van financiering voor ontvangende landen gebleken[5]. Voor Nederland zijn geen specifieke gegevens beschikbaar, maar het lijkt niet aannemelijk dat de economische crisis in Nederland wel van grote invloed is geweest op de geldovermakingen en daarmee op het gebruik van of de vraag naar de website.

9.3 Resultaten

Het gebruik van en de vraag naar de website onder potentiële gebruikers

Het aantal unieke bezoekers was de afgelopen jaren als volgt:
2007: 17.183
2008: 18.281
2009: 32.680
2010: 31.127 (januari tot augustus)

Voor 2011 en de eerste maanden van 2012 zijn geen gegevens beschikbaar. Omdat er geen promotie activiteiten hebben plaatsgevonden, is de schatting dat het aantal bezoekers in 2011 tussen de 15.000 en 25.000 ligt. Het nieuwe plan van IntEnt beoogt een aantal unieke bezoekers van tussen de 50.000 en 100.000 in 2012.

Uit de interviews met vertegenwoordigers van migrantenorganisaties blijkt dat de meeste van hen de website kennen. Geen van hen gebruikt de website echter regelmatig. Onduidelijk is in hoeverre dat ook geldt voor hun achterban. De belangrijkste reden voor het niet gebruik maken van de website, is dat zij andere manieren hebben om aan informatie te komen over geldovermakingen. Als voorbeelden noemen ze hun sociale netwerk en de websites van dienstverleners die ze zelf regelmatig gebruiken.

Een andere reden die werd genoemd is dat de keuze voor een dienstverlener vaak afhangt van de locatie van de ontvanger. Een bedrijf met een grote geografische dekking in rurale gebieden in ontwikkelingslanden, wordt daar per definitie vaak gebruikt, ongeacht de kosten. Ook de locatie binnen een stad in Nederland waar de zendende partij woont, kan van

[1] Orozco, 2009.
[2] Ratha en Sirkeci, 2010.
[3] Barajas, Chami, Fullenkamp en Garg, 2010; Cali en Dell'Erba, 2009.
[4] Ruiz en Vargas-Silva, 2010.
[5] Ratha en Sirkeci, 2010.

invloed zijn op de keuze voor de dienstverlener. Een MTO met een kantoor in de eigen straat of buurt wordt eerder gebruikt dan een kantoor dat verder weg is.

Ook al gebruikten ze de website niet of niet regelmatig, de respondenten waren er wel in geïnteresseerd en zagen het als een potentieel nuttig instrument. Dat is volgens hen echter alleen het geval wanneer de website alle beschikbare informatie publiceert en altijd actueel is. Zeker na nadere uitleg van de dienstverlening van de website bleken respondenten erg geïnteresseerd. Vooral als de website ook meer algemene informatie over geldovermakingen biedt. Een respondent suggereerde dat het goed zou zijn om de website interactiever te maken door middel van een forum waar gebruikers hun ervaringen kunnen uitwisselen.

Belangrijk terugkerend element in deze interviews is dat de migrantenorganisaties geïnteresseerd bleken in de website. Ze vragen zich echter af waarom zij niet geconsulteerd zijn bij het ontwerpen van de nieuwe website en verwachten dat de website kan profiteren van samenwerking met migrantenorganisaties om kennis te delen en de vraag naar dienstverlening binnen migrantengemeenschappen in kaart te brengen. Dit pleit voor een sterkere overlap tussen deze beleidsprioriteit, en de vierde beleidsprioriteit gericht op het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties. We komen daar in de volgende paragraaf op terug.

Bijdrage van de website aan de beleidsprioriteit en efficiëntie

De website heeft tot nu toe onvoldoende bijgedragen aan de doelstellingen van het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Dat bleek al uit de evaluatie in 2010 en aangezien er sindsdien niet veel is veranderd, zijn die conclusies nog steeds valide. Gezien de beperkte resultaten kunnen we ook concluderen dat tot nog toe geen sprake is geweest van een doelmatige inzet van middelen voor de website.

Wanneer het nieuwe plan voor de website succesvol is, kan de website in potentie een belangrijke rol gaan spelen in de Nederlandse markt voor geldovermakingen. Het doel om de transparantie in de Nederlandse markt te vergroten zou haalbaar moeten zijn, wanneer het aantal gebruikers toeneemt, de website een volledig overzicht biedt en een instrument wordt met meer algemene informatie voorziening.

9.4 Conclusies

Conclusies ten aanzien van 'Geld naar Huis'

In de huidige vorm heeft de 'Geld naar Huis' website de doelen niet behaald. Het aantal gebruikers bleef beperkt en de website slaagde er niet het bewustzijn te vergroten onder zowel gebruikers als dienstverleners. Het nieuwe beheer van IntEnt is echter voornemens om van de nieuwe website een succes te maken. Het jaarplan voor 2012 is ambitieus. Hoewel het mogelijk is dat 'Geld naar Huis' er in slaagt het komend jaar een goede, actuele en financieel onafhankelijke website te realiseren, is dat op grond van de casestudie niet met zekerheid vast te stellen.

Het is niet ondenkbaar dat ‘Geld naar Huis’ in de toekomst meer financiering nodig heeft om de doelen te bereiken. Een mogelijk knelpunt is ook dat de verschillende voorwaarden voor succes aan elkaar gerelateerd zijn. Ter illustratie, als het niet lukt om meer bezoekers te trekken, zijn dienstverleners minder geïnteresseerd hun diensten op de website aan te bieden. Ook zijn dan minder bedrijven geïnteresseerd te adverteren op de website. Als minder dienstverleners geïnteresseerd zijn in de website, is deze niet compleet en actueel, waardoor het aantal bezoekers waarschijnlijk achter blijft.

Uit dit hoofdstuk blijkt, dat ondanks dat de resultaten van de website de afgelopen jaren tegenvielen, BZ er toch voor heeft gekozen een laatste extra investering in de website mogelijk te maken om ervoor te zorgen dat het project alsnog de beoogde resultaten gaat opleveren.

Conclusie 1:
De website ‘Geld naar Huis’ heeft de beoogde resultaten tot nu toe niet behaald. In de evaluatie van 2010 is een aantal knelpunten geïdentificeerd op basis waarvan een actieplan voor 2012 is opgesteld. Aan de uitwerking hiervan wordt momenteel invulling gegeven. Op basis van dit plan is het mogelijk dat ‘Geld naar Huis’ zich nu wel ontwikkelt tot een goede, actuele en financieel onafhankelijke website. Op grond van de casestudie is dit echter niet met zekerheid vast te stellen. Het plan is ambitieus en ‘Geld naar Huis’ zal zich het komende jaar moeten bewijzen.

Ook wanneer het nieuwe uitvoeringsplan succesvol is, moet de website zich blijvend vernieuwen en ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen en innovaties, zodat het een veel gebruikt en effectief instrument wordt voor het vergroten van de transparantie in de Nederlandse markt. Nieuwe ontwikkelingen, zoals *mobile remittance sending* moeten onderzocht worden en eventueel een plaats krijgen op de website.

Het feit dat IntEnt met migrantenondernemers werkt die een onderneming starten in het land van herkomst, biedt wellicht ook mogelijkheden voor ‘Geld naar Huis’ om de dienstverlening uit te breiden. Voorbeelden daarvan zijn het bieden van assistentie in geldovermakingen tussen bedrijven of het aanbieden van mogelijkheden voor collectieve geldovermakingen. Dit sluit aan bij de suggestie in de vorige paragraaf, dat het goed zou zijn op dit punt een sterkere overlap te zoeken tussen deze beleidsprioriteit, en de vierde beleidsprioriteit, gericht op het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties.

Enkele internationale websites bieden aanknopingspunten voor mogelijke verdere ontwikkeling van de website. De internationaal georiënteerde website *Mondato* bijvoorbeeld, is niet alleen een instrument voor zendende partijen, maar ook een marketing instrument voor aanbieders. Deze website heeft zich duidelijk geprofileerd als voordelig voor beide groepen. Bovendien is Mondato ook gericht op NGO’s en internationale organisaties die betrokken zijn bij internationale geldovermakingen. Een ander toekomstig instrument dat geïmplementeerd zou kunnen worden is het automatisch updaten van de informatie (*scratching*). De Britse website *sendmoneyhome* update elke 15 minuten, terwijl ‘Geld naar Huis’ voorlopig nog één keer per dag geüpdate wordt.

Conclusie 2:
Ook wanneer het nieuwe plan het komend jaar succesvol is, is van belang dat 'Geld naar Huis' vernieuwend is en ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Hierdoor is de website actueel en interessant voor haar gebruikers.

Algemene conclusies ten aanzien van het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

In de inleiding op dit hoofdstuk is opgemerkt dat binnen deze vijfde beleidsprioriteit relatief weinig activiteiten zijn ondernomen. Het enige concrete project is de website geweest, gericht op het vergroten van de transparantie en daarmee omlaag brengen van de kosten voor geldovermakingen. Op dit gebied – een van de belangrijkste thema's in de internationale discussie over migratie en ontwikkeling – is echter meer mogelijk. Een focus op de kosten van geldovermakingen is te beperkt. Zeker als we in ogenschouw dat op basis van een tweetal studies is geconcludeerd dat migranten vooral belang hechten aan betrouwbaarheid en snelheid, en pas daarna aan het kostenaspect van de internationale geldtransacties[1].

Bovendien lijkt de prijs voor geldovermakingen steeds minder relevant te worden. Er is zoveel concurrentie in de meeste landen, onder meer doordat banken actiever zijn geworden op dit gebied, dat die prijzen al gedaald zijn. De verschillende bestaande websites hebben daar mogelijk aan bijgedragen. Ook de vele aandacht voor dit thema vanuit de Wereldbank en het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) speelt hierbij mogelijk een rol.

Ook BZ stelt vast dat deze beleidsprioriteit zeer belangrijk is, maar op dit moment nog te breed en onduidelijk gedefinieerd. Aanvankelijk ging het binnen deze beleidsprioriteit voornamelijk om het omlaag brengen van de kosten. Nu wordt echter nadrukkelijker gekeken naar andere mogelijkheden, waarin de overheid in de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling een faciliterende rol kan hebben.

Conclusie 3:
Transparantie in de markt voor geldovermakingen, met als gevolg lagere kosten, zijn van groot belang. Gezien het ontwikkelingspotentieel van geldovermakingen is het echter goed meer in te zetten op deze vijfde beleidsprioriteit. Dit kan door ook andere initiatieven te ontplooien die een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling. De mogelijkheden hiervoor worden door BZ op dit moment al nadrukkelijk onderzocht.

Er bestaan verschillende mogelijkheden om ten aanzien van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling, meer te doen dan tot nu toe is gebeurd. In de inleiding op dit hoofdstuk hebben we verschillende van deze mogelijkheden besproken.

Een voorbeeld is een sterkere focus op de relaties tussen geldovermakingen, ondernemerschap, investeringen en collectieve *remittance* fondsen. Daarbij is het ook van belang de verbinding te leggen met het versterken van de betrokkenheid van de diaspora, de vier-

[1] De uitkomsten van deze studies – naar de *remittance corridors* Nederland-Suriname en Nederland-Marokko - werden besproken in de vierde voortgangsrapportage over de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004; Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 11.

de beleidsprioriteit. BZ stelt dat het goed zou zijn wanneer de focus hier in de toekomst meer op komt te liggen. Deze aspecten worden voor een deel al benoemd in de vierde beleidsprioriteit, zoals besproken in het vorige hoofdstuk, maar op dit moment is nog geen duidelijke verbinding gelegd tussen beide beleidsprioriteiten. In het project *Tres por Uno*, beschreven in de inleiding, is deze verbinding met de betrokkenheid van de diaspora duidelijk gelegd.

BZ onderzoekt momenteel verschillende van dergelijke projecten die een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling. In toenemende mate ontvangt het ministerie hiervoor projectaanvragen van migrantenorganisaties. Deze projecten bestaan uit het opzetten van fondsen, door middel van het collectief verzamelen van geldovermakingen, die vervolgens geïnvesteerd worden in projecten (bedrijven, landbouwprojecten) in de landen van herkomst. Het in hoofdstuk 8 beschreven project van Seva kent een dergelijke benadering. Hoewel BZ veel potentie ziet in deze projecten, is een nadeel dat er nog veel onzekerheid bestaat. De mate waarin migranten daadwerkelijk geïnteresseerd zijn bij te dragen aan dergelijke collectieve *remittance funds* is vooralsnog speculatief[1].

Ook voor het stimuleren van ondernemerschap door migranten en de relatie met geldovermakingen bestaat bij de donor op dit moment interesse. BZ wijst er echter op dat het hierbij niet noodzakelijk hoeft te gaan om nieuwe projecten waar in geïnvesteerd wordt. Het kan ook gaan om een soort *match-making.* Kortom, ervoor zorgen dat migranten de al bestaande initiatieven goed weten te vinden (zoals AgentschapNL, de Kamer van Koophandel en IntEnt).

Een andere mogelijkheid die we bespraken in de inleiding zijn mobiele geldovermakingen. Hoewel een potentieel belangrijke innovatie, zijn geldovermakingen per mobiele telefoon momenteel geen prioriteit voor BZ. Reden hiervoor is dat mobiele geldovermakingen niet erkend worden als formeel kanaal voor geldovermakingen, moeilijk te traceren zijn en gefaciliteerd worden door commerciële bedrijven (mobiele telefoon aanbieders).

Conclusie 4:
Er bestaan verschillende mogelijkheden om ten aanzien van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling, meer te doen dan tot nu toe is gebeurd. Voorbeelden zijn investeringsfondsen, collectieve *remittances*, de relatie tussen geldovermakingen en ondernemerschap en *mobile remittances*. Daarbij zijn er ook mogelijkheden voor het betrekken van de diaspora, waardoor een integratie met de vierde beleidsprioriteit mogelijk is. Hier wordt momenteel al door BZ op ingezet. Het is aan te bevelen dat deze ontwikkeling wordt voortgezet.

[1] In hoofdstuk 4 beschreven we een voorbeeld van een afgewezen projectaanvraag op dit gebied.

10 Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

10.1 Inleiding en achtergrond

Uit de beleidsreconstructie in bijlage 4 blijkt dat het thema terugkeer al sinds de jaren '90 een belangrijk onderdeel uitmaakt van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid. Zo ging al in 1997 het project Gefaciliteerde Terugkeer Afgewezen Asielzoekers (GTAA) als pilot-project van start in Ethiopië en Angola[1]. In 2008 werd 'duurzame terugkeer en herintegratie' benoemd als de zesde beleidsprioriteit. In november 2008 werd op grond van het amendement Ferrier bovendien EUR 4 mln. additioneel beschikbaar gesteld voor het bieden van financiële ondersteuning aan de terugkeer van in Nederland aanwezige asielzoekers naar hun land van herkomst[2]. De eerste voortgangsrapportage over de beleidsnotitie 2008 beschreef dat het stimuleren van terugkeer, bij voorkeur vrijwillige terugkeer, in 2009 hoog op de politieke agenda van het kabinet werd geplaatst[3].

Structureel wordt het grootste gedeelte van het budget voor migratie en ontwikkeling uitgeven aan duurzame terugkeer en herintegratie.

Uitgaven (EUR mln.)	2009	2010	2011	Totaal 2009-2011
Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie	4.1	3.3	4.5	11.9
Totaal zes beleidsprioriteiten	**9**	**5.8**	**8.7**	**23.5**

In lijn met het Regeerakkoord is vanaf 2011 bovendien meer nadruk komen te liggen op onder andere het thema terugkeer, inclusief opvang en herintegratie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) in herkomstlanden[4]. Kortom, terugkeer staat hoog op de politieke agenda en maakt een belangrijk onderdeel uit van het migratie- en ontwikkelingsbeleid.

In dit hoofdstuk staan de activiteiten die sinds 2008 zijn uitgevoerd op het gebied van duurzame terugkeer en herintegratie centraal. In de casestudie naar dit onderwerp hebben we vooral gekeken naar een drietal projecten: De Herintegratie Regeling Terugkeer 2008 en 2010 (HRT), *Assisted Voluntary Return and Reintegration of Iraqi Nationals* (AVRR Irak) en *Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan* (REAN plus Afghanistan). Uitgebreide beschrijvingen van de doelstellingen, uitgevoerde activiteiten, het uitvoeringsproces en de resultaten van deze projecten zijn opgenomen in bijlage 6. Ook van de overige activiteiten zijn die zijn uitgevoerd in het kader van duurzame terugkeer en herintegratie zijn beschrijvingen opgenomen in deze bijlage.

[1] Kamerstukken 1999/2000, 19 673, Nr. 525.
[2] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.
[3] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 54.
[4] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 74.

We hebben in het kader van deze evaluatie geen direct onderzoek kunnen doen naar hoe het de terugkeerders na terugkeer is vergaan. Omdat bovendien maar in beperkte mate sprake is van monitoring kunnen we, op basis van de voortgangs- en eindrapportages, alleen uitspraken doen over de output in termen van aantal terugkeerders. Beantwoording van de vragen in hoeverre het plausibel is dat dit effect heeft op duurzame terugkeer, op duurzame herintegratie of op ontwikkeling, is daarom gebaseerd op de vele gesprekken die we hierover hebben gevoerd en vooral op internationale literatuur en evaluatiestudies naar soortgelijke projecten in andere landen. Het hoofdstuk gaat van start met deze theoretische insteek.

10.1.1 Duurzame terugkeer en herintegratie: een theoretisch perspectief

Duurzame terugkeer

In de literatuur is geen sprake van één gangbare definitie van duurzame terugkeer. Het onderzoek *Understanding Voluntary Return* uit 2004 stelde zelfs negen verschillende definities vast[1]. Zonder deze alle negen hier te bespreken, heeft dit te maken de verschillende ***dimensies*** van duurzaamheid en met het ***niveau*** waarop duurzaamheid wordt vastgesteld.

Het bovengenoemde onderzoek onderscheidt drie verschillende dimensies van duurzaamheid:

- Van *fysieke duurzaamheid* is sprake wanneer de terugkeerder na terugkeer niet opnieuw migreert;
- Van *sociaaleconomische duurzaamheid* is sprake wanneer de terugkeerder een bepaald welvaartsniveau kent na terugkeer (in termen van inkomen, werk, huisvesting);
- Van *politieke duurzaamheid* is sprake wanneer de mate van veiligheid en toegang tot publieke voorzieningen adequaat zijn.

Daarnaast zijn er drie niveaus mogelijk waarop duurzaamheid wordt vastgesteld:

- Het *subjectieve niveau*: de perceptie van de individuele terugkeerder;
- Het *objectieve niveau*: de objectief meetbare omstandigheden van de individuele terugkeerder;
- Het *geaggregeerde (macro) niveau*: de bredere omstandigheden in het land van herkomst.

Het onderzoek van Richard Black uit 2004 zet de drie dimensies af tegen de drie niveaus[2]. Daardoor ontstaan negen definities van duurzame terugkeer. Wat opvalt aan deze definities is dat ze veelal negatief geformuleerd zijn. Dat geldt vooral voor de definities op geaggregeerd niveau: De emigratie neemt niet toe[3]. Het welvaartsniveau neemt niet af. En de mate van toegang tot publieke voorzieningen en het veiligheidsniveau zijn niet verslechterd.

---

[1] Black e.a., 2004.
[2] Black e.a., 2004.
[3] Omdat we weten dat ontwikkeling vaak in ieder geval in eerste instantie leidt tot emigratie (de *migration hump*) kan een toenemende emigratie eventueel wel een teken van ontwikkeling zijn. Dat is echter niet wat wordt bedoeld, en evenmin wat beoogd wordt met duurzame terugkeer.

Dat roept vragen op ten aanzien de theoretische relatie tussen duurzame terugkeer en ontwikkeling. Is sprake van een relatie tussen duurzame terugkeer en ontwikkeling op geaggregeerd niveau? Met andere woorden, is het 'niet verslechteren van de sociale, economische en politieke omstandigheden' te beschouwen als ontwikkeling? Strikt genomen verwijzen definities op geaggregeerd niveau naar het hooguit in stand houden van een bepaalde uitgangssituatie en niet een (positieve) ontwikkeling.

Op basis van inzichten uit de literatuur is de relatie tussen terugkeer en ontwikkeling op geaggregeerd niveau niet eenduidig gelegd. Respondenten is ook gevraagd wat zij verstaan onder duurzame terugkeer en hoe zij de relatie zien tussen duurzame terugkeer en ontwikkeling.

Respondenten over duurzame terugkeer

- "duurzame terugkeer gaat er om mensen in de eerste periode de mogelijkheden te geven hun leven weer vorm te geven, zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden"
- "duurzame terugkeer betekent dat iemand definitief weer terug is. Het gaat om een perspectiefvolle terugkeer. Ondersteuning kan ervoor zorgen dat iemand weer geaccepteerd wordt, weer kan aansluiten bij een netwerk, daardoor werk vindt en weer in staat is keuzes te maken. Dat kan bijdragen aan ontwikkeling"
- "duurzame terugkeer betekent dat terugkeerder weer is ingebed in de lokale samenleving, een sociaal netwerk en economisch perspectief heeft en door de familie weer geaccepteerd wordt. Dat is kleinschalige ontwikkeling, op micro-niveau".
- "het gaat om ontwikkeling op micro-niveau. Ondersteuning bij het opzetten van een bedrijf of het vinden van onderwijs voor de kinderen, kent wel degelijk een OS-component"

Uit de opvattingen van de respondenten blijkt dat zij de relatie tussen duurzame terugkeer en ontwikkeling voornamelijk op micro-niveau – op het niveau van de individuele terugkeerder – beschouwen. In het vervolg van dit hoofdstuk en in de conclusies gaan we dan ook voornamelijk uit van dit micro-niveau.

Duurzame herintegratie

De eerste stap in het terugkeerproces is de feitelijke terugkeer. Vervolgstap is dat de terugkeerder op duurzame wijze herintegreert in de samenleving waarnaar hij of zij is teruggekeerd. De zesde beleidsprioriteit verwijst naar beide aspecten: duurzame terugkeer en duurzame herintegratie. In de praktijk is dit onderscheid niet altijd duidelijk. Uit de definities die we hierboven bespraken, zowel op basis van de literatuur als die van de respondenten, blijkt dat duurzame terugkeer en duurzame herintegratie veelal verwijzen naar hetzelfde proces. Het proces waarbij de terugkeerder weer ingebed raakt in de samenleving van herkomst. In dit hoofdstuk hanteren we daarom geen strikt onderscheid tussen beide termen. We gebruiken in het vervolg van dit hoofdstuk voornamelijk de term duurzame terugkeer, waarmee ook verwezen wordt naar het proces van duurzame herintegratie.

Het meten van duurzame terugkeer

Bij het meten van duurzame terugkeer spelen enkele methodologische overwegingen een belangrijke rol. Tegen welke *benchmark* is terugkeer als duurzaam te beschouwen? Zijn zaken zoals huisvesting, een baan en volledige participatie in de samenleving realistisch te verwachten wanneer hiervan voor een groot deel van bevolking van het land van herkomst geen sprake is? Wanneer in bijvoorbeeld Irak sprake is van een zeer hoge werkloosheid, is

dan per definitie geen sprake van duurzame terugkeer wanneer de teruggekeerde asielzoeker gedurende een bepaalde periode werkloos is? Het laat zien dat de mate waarin sprake is van duurzame terugkeer niet alleen lastig is te definiëren en te meten, maar ook sterk afhankelijk is van de context.

De geaggregeerde definities die we aan het begin van dit hoofdstuk bespraken zijn bovendien het meest problematisch om te meten, niet in de laatste plaats vanwege de *"near impossibility of linking any change in aggregate measures (e.g. an increase in emigration) to the fact of return"*[1], zoals Richard Black en anderen het omschreven in hun studie. In deze studie bleek het bijvoorbeeld in Bosnië en Kosovo al niet mogelijk om de fysieke duurzaamheid op geaggregeerd niveau te meten, omdat er geen emigratiecijfers op nationaal niveau beschikbaar waren. Ook deze methodologische overwegingen ondersteunen de notie vooral uit te gaan van een relatie tussen duurzame terugkeer en ontwikkeling op microniveau.

Vrijwillige terugkeer

In projecten gericht op duurzame terugkeer wordt vaak de term *vrijwillige* terugkeer gebruikt. Het gaat doorgaans om beleid waarbij migranten die niet langer recht hebben op verblijf, worden aangemoedigd het land te verlaten, zonder de kosten en wettelijke en politieke barrières die verwijdering of gedwongen terugkeer met zich meebrengen[2].

In een recent rapport van het *Migration Policy Institute* (MPI) over terugkeerprogramma's wordt verwezen naar de verschillende benamingen die internationaal worden gebruikt voor dergelijke programma's: *'noncoercive', 'voluntary', 'assisted voluntary', 'non-forced return' of 'pay-to-go schemes'*[3]. Er is niet één geaccepteerde definitie van vrijwillige terugkeer, maar sprake van verschillende gradaties van vrijwilligheid[4]:

- Een heldere en vrije keuze van de migrant om of terug te keren naar het land van herkomst of permanent te blijven en integreren in het land van bestemming;
- Een keuze tussen nu terugkeren naar het land van herkomst op vrijwillige wijze (eventueel met financiële of andersoortige ondersteuning) of blijven en gedwongen terugkeer op een later moment riskeren;
- De afwezigheid van dwang; de terugkeerder verzet zich niet tegen verwijdering uit het land van bestemming.

De *European Returns Directive* gebruikt de term 'vrijwillig vertrek' in plaats van 'vrijwillige terugkeer' voor de groep afgewezen asielzoekers. Ook de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) geeft tijdens een interview aan eerder de termen zelfstandige terugkeer of vrijwillig vertrek te hanteren in plaats van vrijwillige terugkeer. De *European Council for Refugees and Exciles* (ECRE) is van mening dat de term vrijwillige terugkeer alleen van toepassing is op legale migranten die beschikken over een verblijfsvergunning en legaal in het land van bestemming zouden mogen blijven. Voor andere groepen zou de term 'verplichte terugkeer' gebruikt moeten worden. Ook NGO's die zich bezig houden met vrijwillige terugkeer richten zich bij voorkeur op de groep die een volledige vrije keuze heeft. Echter, geconstateerd

[1] Black e.a., 2004.
[2] Black, Collyer en Somerville, 2011.
[3] Black, Collyer en Somerville, 2011.
[4] Morrison, 2000, geciteerd in Black e.a., 2004.

wordt dat de realiteit van 'vrijwillige terugkeer' in Europa het afgelopen decennium over het algemeen niet aan deze standaard voldoet[1].

Naast verschillende interpretaties van de term vrijwillige terugkeer, is ook sprake van verschil van inzicht ten aanzien van de vraag of bij een effectief ondersteuningsprogramma gericht op vrijwillige terugkeer, sprake moet zijn van het risico op gedwongen terugkeer. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) beschouwde in 2005 het ontbreken van tijdsdwang om te vertrekken als een voordeel bij dergelijke projecten[2]. In een studie van Khalid Koser naar Europese terugkeerprojecten wordt juist gewezen op het belang van het bestaan van een reëel risico op gedwongen terugkeer[3]. Ook het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) concludeerde in 2004 dat als er geen negatieve instrumenten zouden bestaan geen asielzoeker zou overwegen Nederland te verlaten. Het WODC concludeerde daarom dat het belangrijk is niet alleen te dreigen met negatieve instrumenten, maar deze ook daadwerkelijk te implementeren[4]. En ook in het eerder genoemde rapport van het MPI luidt de conclusie dat vrijwillige terugkeerprogramma's geen potentiële terugkeerders weten aan te trekken, wanneer deze programma's niet de dreiging van daadwerkelijke verwijdering achter de hand hebben[5]. Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) heeft deze *stick en carrot* benadering vrijwillige en gedwongen terugkeer dichterbij bij elkaar gebracht dan ooit. Een belangrijke pijler in het Nederlandse terugkeerbeleid is kortom de notie dat vrijwillige terugkeer alleen werkt wanneer sprake is van voldoende druk op individuen om voor deze optie te kiezen[6]. Dit sluit aan bij de optiek van de DT&V. In het interview stelt de DT&V vast dat het mogelijk maken van gedwongen terugkeer, essentieel is voor het realiseren van zelfstandige terugkeer.

Redenen dat overheden vrijwillige terugkeerprogramma's uitvoeren

Aansluitend bij de discussie over vrijwillige versus gedwongen terugkeer, is relevant waarom overheden van bestemmingslanden vrijwillige terugkeerprogramma's uitvoeren. Het MPI noemt vier redenen[7]:

- Allereerst zijn vrijwillige terugkeerprogramma's per persoon veel goedkoper dan gedwongen terugkeer, omdat het niet meer kost dan een vliegticket plus de financiële bijdrage (en/of de tegenwaarde daarvan voor ondersteuning in natura). Bij gedwongen terugkeer daarentegen brengt de terugkeerder vaak lange tijd door in detentie, moet de reis begeleid worden en wordt vaak gebruik gemaakt van een gecharterd vliegtuig in plaats van een reguliere commerciële vlucht. Globale berekeningen in Zweden en het Verenigd Koninkrijk (VK) laten zien dat de kosten voor vrijwillige terugkeer ongeveer een tiende bedragen van de kosten voor gedwongen terugkeer. Ook in Nederland is in 2008 in het kader van de review van het HR(P)T programma een dergelijke berekening gemaakt. Hieruit bleek dat de kosten voor gedwongen vertrek per persoon ongeveer EUR 19.400,- bedragen, terwijl de kosten voor vrijwillig vertrek destijds op niet meer dan EUR 5.000.- (inclusief de HRT ondersteuning) werden geschat[8]. Bijkomend kostenvoor-

[1] Black, Collyer en Somerville, 2011
[2] AIV, juni 2005.
[3] Koser, 2001.
[4] Olde Monnikhof en de Vreede,2004.
[5] Black, Collyer en Somerville, 2011.
[6] Mommers, Velthuis en van Zadel, 2010.
[7] Black, Collyer en Somerville, 2011.
[8] Van den Boom, 2008.

deel is dat vrijwillige terugkeerprogramma's in aanmerking kunnen komen voor aanvullende Europese financiering, zoals het Europees Terugkeer Fonds.
- Gedwongen terugkeer vereist doorgaans formele medewerking van de landen van herkomst (in de vorm van complexe re-admissie overeenkomsten waarover het moeilijk onderhandelen is).
- Vrijwillige terugkeer wordt als humaner beschouwd en het blijkt voor overheden gemakkelijker om non-profit en maatschappelijke organisaties te betrekken in dergelijke programma's.
- Financiële of herintegratie ondersteuning kan een positieve bijdrage leveren aan ontwikkeling in landen van herkomst, al is de ontwikkelingsimpact nauwelijks geëvalueerd.

BZ voegt hier aan toe dat ook landen van herkomst aangeven ondersteuning van terugkeerders van belang te vinden. Ook overheden van herkomstlanden worden liever niet geassocieerd met medewerking aan gedwongen terugkeer.

De potentiële bijdrage van terugkeerondersteuning aan duurzame terugkeer en ontwikkeling

Dit hoofdstuk ging van start met een beschouwing van de theoretische relatie tussen duurzame terugkeer en ontwikkeling. In de inleiding beschreven we dat het stimuleren van duurzame terugkeer, door middel van een aantal concrete projecten gericht op terugkeerondersteuning, hoog op de politieke en beleidsmatige agenda staat.

In het vervolg van deze paragraaf bespreken we in hoeverre terugkeerondersteuning bijdraagt aan duurzame terugkeer en aan ontwikkeling. Wat is het effect van terugkeerondersteuning op de beslissing om terug te keren? Wat is bekend over de resultaten van projecten gericht op terugkeerondersteuning? Welke vorm van terugkeerondersteuning sluit aan bij de behoeften van individuele terugkeerders? Is dat een vorm van financiële ondersteuning of terugkeerondersteuning in natura (*in kind*), zoals assistentie bij het vinden van een baan, huisvesting, een opleiding of het opstarten van een eigen bedrijf. En wat is, ten slotte, bekend over de eventuele ontwikkelingsimpact van terugkeerondersteuning?

Zoals beschreven in de inleiding kunnen we op basis van deze evaluatie geen directe uitspraken doen over de mate waarin de door Nederland uitgevoerde activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan duurzame terugkeer en ontwikkeling. In algemene zin geldt echter dat er weinig bekend is over de effectiviteit van terugkeerondersteuning en de relatie tussen terugkeer en ontwikkeling. In een studie van het CIDIN luidde de conclusie dat de *evidence base* van de impact van terugkeerondersteuning extreem beperkt is[1]. Desondanks zijn er wel enkele studies beschikbaar die inzicht geven in de factoren die van invloed zijn op terugkeer en in de resultaten van terugkeerondersteuning. Deze inzichten passen we toe op het Nederlandse beleid ten aanzien van duurzame terugkeer.

[1] Ruben, van Houte en Davids, 2009.

Factoren die van invloed zijn op de terugkeerbeslissing

Factoren die een rol spelen bij terugkeer, betreffen zowel push als pull factoren en kunnen economisch, sociaal, persoonlijk en politiek van aard zijn. Daarbij zijn drie niveaus te onderscheiden[1]:

- Structurele factoren: de omstandigheden in het land van herkomst en de omstandigheden in het land van bestemming;
- Individuele factoren: individuele eigenschappen (leeftijd, gender) en sociale relaties (partner, kinderen);
- Beleidsinterventies: prikkels (*incentives)* en ontmoediging (*disincentives*).

In de eerder geciteerde studie van Black werd gesproken met meer dan 100 potentiële terugkeerders of al teruggekeerde (ex-)asielzoekers. Zij konden in dit onderzoek aangeven welke factoren van invloed waren op hun beslissing om terug te keren. Opvallend is dat het bestaan van een ondersteuningsprogramma de enige optie is die niet werd gekozen. Hiervoor zijn drie redenen aan te wijzen. Allereerst hadden veel terugkeerders nog nooit van ondersteuningsprogramma's gehoord. Daarnaast geloofden ze simpelweg niet wat ze hadden gehoord, namelijk dat ze in aanmerking zouden komen voor ondersteuning bij terugkeer. Maar de belangrijkste reden is het gevoel onder de terugkeerders dat ondersteuning niet zou helpen om de fundamentele barrières voor terugkeer te slechten, met name onveiligheid en langdurige werkloosheid. Belangrijke reden die hier op basis van onderzoek naar terugkeer van Afghanen nog aan is toe te voegen, is het gebrek aan vertrouwen in het systeem in het land van herkomst[2].

Hoewel ondersteuningsprogramma's dus geen belangrijke plaats innemen in de beslissing om terug te keren, gaven wel veel terugkeerders aan dat als ze de beslissing zouden nemen, ondersteuning zou kunnen helpen. Daarbij werden vooral geld en het vinden van werk als gewenste vorm van ondersteuning genoemd. De conclusie in het onderzoek van Black is dan ook dat de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de beslissing om terug te keren buiten het bereik vallen van directe beleidsinterventies in het land van bestemming[3].

Gebleken is ook dat bij vluchtelingen weerstand kan bestaan tegen deelname aan een officieel terugkeerprogramma. Velen die terugkeren kiezen er zodoende voor dit op eigen kracht te doen, zonder terugkeerondersteuning. De studie van Black refereert aan onderzoek van het *Sussex Centre for Migration Research*, waaruit bleek dat slechts 12 procent van 600 terugkeerders naar Ghana en Ivoorkust gebruik maakte van officiële terugkeerondersteuning[4].

Zeer recent is in Noorwegen een *review* uitgevoerd door het *Chr. Michelsen Institute* (CMI) naar het IRRINI programma, dat gericht is op het ondersteunen van vrijwillige terugkeer van Irakezen. Ondersteuning in dit programma bestaat uit een *cash* bedrag, herintegratieondersteuning en advies. Terugkeerders kunnen in dit programma bijvoorbeeld advies ontvangen bij het opzetten van een eigen bedrijf[5]. De studie diende inzicht te geven in hoe

[1] Black, e.a., 2004.
[2] Davin en Majidi, 2009.
[3] Black, e.a., 2004.
[4] Black, e.a., 2004.
[5] Strand, e.a., 2011.

verschillende componenten in dit programma de beslissing om vrijwillig terug te keren naar Irak beïnvloeden. Ook diende de studie vast te stellen hoe het programma bijdraagt aan duurzame terugkeer.

De resultaten bevestigen in grote lijnen de bevindingen uit de eerder beschreven studie van Black uit 2004. Voor meer dan de helft van de terugkeerders was de weigering van een legale status in Noorwegen de primaire motivatie voor terugkeer, gevolgd door slechte omstandigheden in Noorwegen. Deelnemers in het Noorse onderzoek zagen het programma dan ook niet als vrijwillige terugkeer. Zij geven aan dat de term verplichte terugkeer een meer accurate omschrijving geeft van het IRRINI programma. Zeven procent noemde familie-gerelateerde aspecten als reden voor terugkeer en slechts 2 procent noemde de voordelen van een terugkeerprogramma.

Ook onderzoek van *Altai Consulting*, in opdracht van het *Britse Department for International Development* (DFID), naar terugkeer en herintegratie van Afghanen, wijst in deze richting. Gevraagd naar de push- en pullfactoren die van invloed waren op de beslissing vrijwillig terug te keren was de mogelijkheid van ondersteuning de minst voorkomende factor (2 procent). Belangrijkste factoren waren het niet hebben van een legale status (88 procent), familieverplichtingen in Afghanistan (72 procent), financiële moeilijkheden in het VK (20 procent), gebrekkige integratie in het VK (20 procent) en het gevaar van deportatie (6 procent). Ook deze studie wijst op het gebrek aan aantrekkingskracht van ondersteuningsprogramma's als één van de belangrijkste bevindingen. Dergelijke programma's vormen geen daadwerkelijke prikkel in het beslissingsproces. Alle andere factoren spelen een belangrijkere rol dan de beschikbaarheid van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer[1].

Het bestaande bewijs suggereert dat de herintegratieondersteuning na terugkeer zelden een beslissende factor is in de terugkeerbeslissing. Wel kan het personen die al nadenken over terugkeer aanmoedigen die beslissing te nemen. Financiële ondersteuning heeft waarschijnlijk wel enige impact op de terugkeerbeslissing[2]. Maar niet-economische factoren en pullfactoren in het land van herkomst wegen het sterkst in deze beslissing[3].

Een zeer belangrijke notie, veelvuldig uitgesproken in de interviews en de genoemde studies, is dan ook dat de terugkerende migrant 'wel iets moet hebben om naar terug te keren'. Zo zien we dat *high-skilled* migranten uit India en China terugkeren naar hun land van herkomst met significante ervaring en vaardigheden die zij in het buitenland hebben verworven[4]. Hier gaat het echter om landen met een sterk groeiende economie en volop kansen voor het bedrijfsleven. Een zelfde soort beweging zagen we in de jaren in Aziatische economieën die al eerder een sterke economische ontwikkeling doormaakte, zoals Zuid-Korea en Taiwan. De DT&V geeft aan dat lange tijd weinig terugkeer naar Afghanistan werd gerealiseerd. Hoewel het veilig genoeg werd geacht voor terugkeer, legde de veiligheidssituatie mogelijk wel beperkingen op aan het economische leven waardoor er weinig kansen waren. Dan is het voorstelbaar dat men liever niet terugkeert.

[1] Davin en Majidi, 2009.
[2] Black, e.a., 2004.
[3] King, 2000, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[4] Agunias, 2006, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).

Er is dan ook behoefte aan realisme ten aanzien van de mate waarin programma's gericht op vrijwillige terugkeer dit kunnen faciliteren bij afwezigheid van politieke en economische verbeteringen in het land van herkomst. Vrede en veiligheid in het thuisland worden het vaakst genoemd als factoren die de beslissing om terug te keren beïnvloeden, gevolgd door familie factoren[1].

Dit bleek ook al uit een *review* van de HRT, uitgevoerd in 2008[2]. De conclusie luidde dat van de vele factoren die van invloed zijn op de beslissing om terug te keren, het geldbedrag een secundaire rol speelt. Het kan de beslissing verzachten en het moment van terugkeer in de tijd naar voren brengen, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat de beslissing direct beïnvloed wordt.

Samengevat, op basis van bestaande literatuur over de beslissing om vrijwillig terug te keren is vast te stellen dat niet-economische factoren over het algemeen zwaarder wegen dan economische factoren. Dat terugkeerprogramma's relatief weinig effect hebben op de terugkeerbeslissing. En dat pullfactoren in het land van herkomst belangrijker zijn dan push-factoren in het bestemmingsland.

Resultaten van programma's gericht op terugkeer ondersteuning

Ondanks de aantrekkingskracht van vrijwillige terugkeerprogramma's voor overheden (zoals eerder in deze paragraaf beschreven), is er sprake van een "*long history of failure on the ground"* van vrijwillige terugkeerprogramma's. Terugkeerprogramma's sinds de jaren zeventig blijken nauwelijks in staat grote aantallen terugkeerders aan te trekken. Bovendien is verre van duidelijk in hoeverre migranten na terugkeer in hun land van herkomst blijven. Of in hoeverre ze in staat zijn succesvol te herintegreren[3], twee van de mogelijke definitief van duurzaamheid zoals besproken aan het begin van dit hoofdstuk.

Ook eind jaren tachtig bestonden er verschillende terugkeerprogramma's in Europa, zoals het *Aid au Retour* in Frankrijk, de *Act to Promote the Preparedness of Foreign Workers to Return* in Duitsland en het *Reintegration of Emigrant Manpower and Promotion of Local Opportunities for Developement* (REMPLOD) project in Nederland. Kanttekening bij het REMPLOD project (ook beschreven in de beleidsreconstructie in bijlage 4) is dat het ging om terugkeer van remigranten met een verblijfstitel. De doelgroep van de projecten onder beleidsprioriteit 6 bestaat uit afgewezen asielzoekers. Het in de inleiding op dit hoofdstuk genoemde project Gefaciliteerde Terugkeer Afgewezen Asielzoekers (GTAA), dat in 1997 als pilot-project van start ging in Ethiopië en Angola[4], was wel op deze doelgroep gericht. Het project werd stopgezet vanwege onvoldoende resultaten.

Geen van bovengenoemde initiatieven voldeed aan de verwachtingen. Belangrijke reden hiervoor was de assumptie die in veel van deze programma's zat. Namelijk dat individuele migranten een toekomst in een Europees land met een florerende economie, ondanks de crisis in de jaren tachtig, zouden willen verruilen voor een klein geldbedrag en een toekomst in het land van herkomst. Een land van herkomst waar de economische situatie ook

[1] Black, e.a., 2004, p 27.
[2] Van den Boom, 2008
[3] Black, Collyer en Somerville, 2011.
[4] Kamerstukken 1999/2000, 19 673, Nr. 525.

slecht was, maar waar veel minder reden was voor optimisme. Vooral de migranten die toch al van plan waren om terug te gaan, maakten dan ook gebruik van terugkeerondersteuning[1].

Vrijwillige terugkeerprogramma's lopen daarom altijd het risico van beperkte deelname. Niet in de laatste plaats omdat migranten simpelweg niet terug willen keren. Zij zijn bereid substantiële risico's te lopen om in het land van bestemming te kunnen blijven. Zogenaamde *pay-to-go* terugkeerprogramma's trekken geen grote aantallen migranten aan, leveren geen grote winst op in termen van ontwikkeling voor het land van herkomst en hebben een beperkte impact op het gedrag van terugkeerders (in termen van remigratie), concludeerden Richard Black en anderen recentelijk. Overigens is voor dit derde punt weinig bewijs, vanwege het zeer beperkte aantal *postreturn* studies[2].

In de eerder genoemde studie in Noorwegen concluderen de auteurs dat het enigszins verrassend is dat we zo weinig weten over de effecten van terugkeerondersteuning op de duurzaamheid van terugkeer[3]. Vooral omdat AVRR programma's in toenemende mate aan populariteit winnen in Europese landen en als goed alternatief worden gezien ten opzichte van gedwongen terugkeer. Er is echter een gebrek aan bewijs ten aanzien van herintegratie uitkomsten van AVRR terugkeerders. Deze kennislacune bestond al in 2004. Tot dezelfde conclusie komt de Stichting Hersteld Vertrouwen in de Toekomst (HIT) in een studie naar Europese samenwerking op het gebied van duurzame terugkeer[4]. HIT wijst op het cruciale belang om een monitoring en evaluatie systeem op zetten. Dit is volgens HIT vooral van belang wanneer de trend van het toevoegen van 'ontwikkeling' aan terugkeerprogramma's zich doorzet. "Een meer ontwikkelingsgerichte benadering is weliswaar valide als theoretische assumptie, het vraagt om *facts and figures* om dit te onderbouwen".

In de evaluatie van het IRRINI programma in Noorwegen is aan 85 teruggekeerde Irakezen gevraagd wat zij als het grootste voordeel van het programma zagen. De drie meest genoemde antwoorden waren 'het geld', 'niets' en 'teruggaan naar Irak/het faciliteren van de terugvlucht'. Niet eenmaal werd de herintegratieondersteuning als voordeel benoemd[5].

Uit dit onderzoek bleek dat deelnemers positief waren over de organisatie van de reis en de *cash* bijdrage die zij op het vliegveld ontvingen. Dit bedrag wordt voornamelijk uitgegeven aan dagelijkse uitgaven, gevolgd door transport, investeringen in inkomsten genererende activiteiten, terugbetalen van leningen, investeringen in huisvesting of sparen. Terugkeerders benadrukten ook het belang cadeaus mee te kunnen brengen voor familie, omdat zij zich erg zouden schamen om terug te komen zonder giften.

Een drietal veelgehoorde klachten over het terugkeerprogramma had betrekking op de tijdrovende en frustrerende bureaucratie, het gebrek aan *follow-up*, inaccurate informatie voor vertrek en discrepanties tussen de informatie voor en na vertrek. Ook IOM wees in één van

[1] Black, Collyer en Somerville, 2011.
[2] Idem.
[3] Strand e.a., 2011.
[4] HIT Foundation, 2010. Deze studie werd door BZ gefinancierd in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid.
[5] Strand e.a., 2011.

de interviews op het grote belang van het bieden van realistische informatie en het kunnen waarmaken van de verwachtingen, omdat wanneer dit niet het geval is, deze informatie de potentiële terugkeerders in Nederland snel bereikt.

Financiële ondersteuning versus ondersteuning in natura

Terugkeer- en herintegratieondersteuning kan bestaan uit een financiële bijdrage (*cash*), ondersteuning in natura (*in kind*) of een combinatie van beide. Zowel nationaal als internationaal is veel gesproken en geschreven over wat het beste werkt. Hierboven is al benoemd dat terugkeerders in het IRINNI programma in Noorwegen voornamelijk verwezen naar de financiële ondersteuning als belangrijkste voordeel van deelname aan het programma.

Eén van de belangrijkste aanbevelingen in de eerder genoemde evaluatie van de HRT in Nederland was het niet vervangen van een *cash* ondersteuning door ondersteuning in natura. Dit omdat beide geen alternatieven zijn, maar complementair zijn aan elkaar. Wanneer de *cash* ondersteuning volledig vervangen zou worden door een *in kind* ondersteuning, zou het terugkeerprogramma zijn aantrekkingskracht verliezen bij terugkeerders die geen behoefte hebben aan training en advies. Bijvoorbeeld omdat zij hun eigen ideeën hebben over herintegratie of omdat ze gefrustreerd zijn over de autoriteiten en met rust gelaten willen worden in het land van herkomst, aldus de evaluator[1].

De Noorse studie verwijst naar een interne IOM evaluatie waaruit bleek dat terugkeerders de financiële ondersteuning als de meest waardevolle component in het ondersteuningprogramma zagen. Echter, zo schrijven de onderzoekers of dat een probleem is, hangt af van of we geloven dat *in kind* ondersteuning beter bijdraagt aan duurzame terugkeer dan financiële ondersteuning. Daarbij verwijzen zij naar de conclusies van een recente studie van het Norad, het Noorse departement voor ontwikkelingssamenwerking. Deze studie concludeert dat *cash* een goed en te prefereren alternatief is boven *in kind* ondersteuning. Redenen hiervoor zijn[2]:

- *Cash* is te gebruiken om aan basis behoeften tegemoet te komen en is niet gevoeliger voor misbruik of niet-sociaal gebruik dan andere vormen van ondersteuning;
- Het biedt meer flexibiliteit, gebaseerd op de behoefte en omstandigheden van de terugkeerder dan in natura ondersteuning;
- Meer keuze en controle over de besteding van eigen middelen draagt bij aan de waardigheid van terugkeer;
- *Cash* is effectiever voor kwetsbare groepen;
- *Cash* is meer kosteneffectief dan *in kind* ondersteuning;
- *Cash* kan ervoor zorgen dat het programma's sneller van start gaan dan bij *in kind* ondersteuning.

De auteurs stellen dan ook de vraag of het *in kind* ondersteuningspakket voldoet aan de daadwerkelijke behoefte van terugkeerders. *Cash* werd gezien als het grootste voordeel van het programma. Er bleek sprake van een algemeen gebrek aan interesse in het terugkeerpakket. Terugkeerders zien de terugkeerondersteuning niet als een lange termijn oplossing, maar als een middel om snel toegang toe krijgen tot *cash*. De onderzoekers beve-

[1] Van den Boom, 2008.
[2] Strand e.a., 2011.

len dan ook aan het *in kind* ondersteuningspakket te vervangen door uitsluitend *cash* ondersteuning. Dit geeft de terugkeerders meer controle over het herintegratie proces, is flexibeler en meer *empowering* omdat de terugkeerder het vertrouwen wordt geschonken voor zijn of haar eigen toekomst te kunnen zorgen. Ook reduceert het de bureaucratie waardoor procedures sneller verlopen en transactie kosten afnemen. Belangrijk is volgens de onderzoekers wel dat dit vergezeld gaat van advies en planning voor vertrek en *follow-up* in Irak.

De ontwikkelingsimpact van terugkeerondersteuning

Of migranten een bijdrage leveren aan ontwikkeling in het land van herkomst hangt af van veel verschillende factoren, waaronder het aantal terugkeerders, hun motivaties voor terugkeer, de omstandigheden in het land van herkomst, de middelen die terugkeerders met zich mee brengen en de wijze waarop deze worden ingezet in het land van herkomst[1]. Daarbij gaat het niet alleen om financiële middelen die zij mee terug nemen, maar ook om de vaardigheden die zij hebben opgedaan. Terugkeermigratie kan voor herkomstlanden dus een instroom van zowel financiële als *human resources* betekenen[2].

Hoewel terugkeer in potentie dus zou kunnen bijdragen aan ontwikkeling in het land van herkomst, is hierover zeer weinig bekend. Eerder verwezen we al naar deze kennislacune en de constatering dat *pay-to-go* programma's niet veel (bewezen) ontwikkelingsimpact hebben[3]. Interessant is ook een conclusie in een studie uitgevoerd in opdracht van IOM dat *"bij pogingen zowel ontwikkelings- als migratiedoelstellingen (lokale ontwikkeling, duurzame terugkeer, ontmoediging van verdere migratie) in een project te combineren veelal slechts een deel van de doelstellingen gehaald werd omdat de doelstellingen onverenigbaar bleken"*[4].

De constatering in de literatuur ten aanzien van de relatie tussen terugkeer(ondersteuning) en ontwikkeling wordt gedragen door de meeste geïnterviewde respondenten. Het oordeel van de respondenten over de relatie tussen terugkeer en ontwikkeling varieert van "niet bewezen" of er de "nodige vraagtekens bij kunnen plaatsen" tot "volstrekt afwezig en ongeloofwaardig". Een respondent stelt dat het bij terugkeer vooral gaat om het voorkomen van een negatieve relatie. Dat is in lijn met de constatering aan het begin van deze paragraaf, dat de definities van duurzame terugkeer voornamelijk negatief geformuleerd zijn. Deze opmerkingen hebben echter vooral betrekking op de ontwikkelingsimpact op macro-niveau. Zoals we eerder in deze paragraaf beschreven, stellen verschillende respondenten dan ook dat vooral gekeken moet worden naar het micro-niveau.

10.2 Uitgevoerde activiteiten

Na deze uitgebreide theoretische introductie keren we nu terug naar de concreet uitgevoerde activiteiten op het gebied van duurzame terugkeer. Zoals beschreven maken vrijwillige terugkeerprogramma's een belangrijk onderdeel uit van het Nederlandse migratie- en ont-

[1] Siegel, 2012, p.24.
[2] McCornick en Wahba, 2001, geciteerd in Siegel, 2012 (zie bijlage 2).
[3] Strand e.a., 2011; Black, Collyer en Somerville, 2011.
[4] Koser, 2001.

wikkelingsbeleid. Voor uitgebreide beschrijvingen van deze projecten (doelstellingen, activiteiten en resultaten) verwijzen we naar bijlage 6.

In de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008' werd aangekondigd dat zal worden ingezet op een voortzetting van de financiële herintegratieondersteuning en uitbreiding van de steun in natura. De activiteiten die zijn uitgevoerd, laten zien dat hieraan inderdaad invulling is gegeven. Door voortzetting van de HRT en het opstarten van verschillende projecten gericht op het bieden van herintegratieondersteuning in natura.

Een doorlopend project gedurende de gehele evaluatieperiode (sinds 2008) is de **HRT**. De HRT vormt een additionele financiële prikkel[1] voor terugkeer, bedoeld als financiële bijdrage ter ondersteuning van de herintegratie van afgewezen asielzoekers in het land van herkomst. De financiële bijdrage op grond van de HRT bedraagt EUR 1.750,- voor volwassenen en EUR 875,- voor kinderen. De HRT wordt uitgevoerd door IOM. De HRT 2008 liep af in 2010. Momenteel is de HRT 2010 van kracht, die loopt tot 30 september 2012.

Naast deze financiële ondersteuning, zijn er binnen deze beleidsprioriteit enkele projecten uitgevoerd waarin sprake is van *in kind* ondersteuning. Belangrijk daarbij is dat terugkeerders geen recht hadden op zowel ondersteuning op grond van de HRT als *in kind* ondersteuning. Zij dienden dus een keuze te maken tussen een van beide vormen van ondersteuning. Voor terugkeerders naar Irak en Afghanistan werd een tweetal projecten met *in kind* ondersteuning uitgevoerd, respectievelijk door IOM Nederland en IOM Kaboel: **AVRR Irak** en **REAN plus Afghanistan**. Doelstelling van beide projecten was het faciliteren van vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie in het land van herkomst. Belangrijk verschil is dat in het Irak-project de ondersteuning uitsluitend uit herintegratieondersteuning bestond. In het Afghanistan-project bestond een klein deel van de ondersteuning uit *cash*. Ondersteuning in natura bestaat zoals gebruikelijk bij dit soort projecten uit ondersteuning bij het vinden van werk, huisvesting, een opleiding of het opzetten van een eigen bedrijf.

Binnen deze beleidsprioriteit heeft IOM ook een project uitgevoerd, gericht op vrijwillige terugkeer en herintegratie van gestrande, irreguliere migranten in Marokko: **Assisted Voluntary Return of Irregular Migrants in Morocco and Reintegration in their Countries of Origin**. Dit project beoogde onder andere een bijdrage te leveren aan een structurele oplossing voor de precaire en uitzichtloze situatie waarin illegaal in Marokko verblijvende migranten zich bevinden. Specifiek voor AMV's voerde IOM het project **Reintegration Assistence to Angolan Returnees (UAM) from the Netherlands to Angola** uit. Dit project bestaat uit het Mulemba opvanghuis, waar alleenstaande minderjarige Angolezen bij terugkeer in Angola opgevangen worden. Het project beoogde daarmee bij te dragen aan een waardige, veilige en duurzame terugkeer naar Angola.

Een grootschalig project binnen deze beleidsprioriteit is de **Stichting Duurzame Terugkeer (SDT)** geweest, een samenwerkingsverband van negen organisaties[2]. Aan de tot-

[1] Bovenop het REAN programma, op grond waarvan de terugreis en de eerste kleine uitgaven in het land van herkomst voor bijvoorbeeld vervoer worden gefinancierd.

[2] Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Healthnet/TPO, Stichting HIT, IOM, Pharos, Stichting Nidos, Maatwerk bij Terugkeer (MbT), Stichting Mondiale Samenleving (SMS) en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN).

standkoming van deze Stichting is een lange periode van overleg en voorbereiding vooraf gegaan. Evenals de hierboven beschreven specifieke projecten beoogde de Stichting (ex-)asielzoekers te ondersteunen bij een veilige, humane en perspectiefvolle terugkeer en duurzame herintegratie in het land van herkomst. Ook voor (ex-)asielzoekers die hiervan gebruik wilden maken gold dat ze moesten kiezen tussen *in kind* ondersteuning vanuit een van de SDT projecten of een financiële ondersteuning op grond van de HRT. Het eerste jaar van de SDT in 2010 werd beschouwd als een pilot. Op grond van de tussentijdse externe evaluatie[1] is besloten deze pilot voortijdig te beëindigen en geen financiering toe te kennen voor een tweede jaar. In de volgende paragraaf komen we hier kort op terug.

Tot slot is in het kader van duurzame terugkeer in de zomer van 2011 een nieuw project van IOM van start gegaan. Het **Assisted Voluntary Return of Families with Children (AVR FC)** project. Dit project biedt een financiële bijdrage en ondersteuning in natura aan (ex-)asielzoekers die zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst. De doelgroep bestaat uit gezinnen met minstens één kind jonger dan 18 jaar. Het doel van het project is zelfstandig vertrek van gezinnen uit Nederland te bevorderen en bij te dragen aan duurzame terugkeer.

Binnen het Nederlandse terugkeerbeleid is dit het eerste project waarin financiële steun wordt gecombineerd met *in kind* ondersteuning. Hiertoe is besloten onder andere op grond van aanbevelingen uit de eerder genoemde evaluatie van de HRT in 2008, de evaluatie van de SDT en ervaringen met succesvolle projecten van IOM in onder andere het VK. Belangrijke reden voor het opstarten van dit project, zo stelt de DT&V, is ook de uitspraak van het gerechtshof geweest dat gezinnen met minderjarige kinderen niet meer op straat gezet mogen worden, ongeacht of ze meewerken aan vertrek. Om toch te zorgen voor een prikkel om het vertrek te stimuleren, is besloten in dit project beide vormen van ondersteuning te combineren en bovendien de *cash* component 'op te toppen'.

10.3 Resultaten

Kwantitatieve resultaten

De kwantitatieve resultaten van de genoemde projecten verschillen sterk (zie de projectbeschrijvingen in bijlage 6). De HRT 2008 beoogde een aantal van 590 terugkeerders te ondersteunen met een financiële bijdrage. Dit werden er uiteindelijk 2.058. Het budget voor de uitvoering van de HRT is dan ook verschillende keren verhoogd. Hierdoor was de bijdrage van BZ aan de HRT uiteindelijk driemaal hoger dan aanvankelijk begroot. De HRT 2010 loopt nog, maar de resultaten in het eerste jaar zijn wederom positief. Gedurende het eerste jaar zijn 1.190 migranten met een asielachtergrond vrijwillig teruggekeerd of hervestigd (in een ander land) met gebruikmaking van de HRT. Daarmee ligt het project goed op schema om de doelstelling te behalen (2.600 mensen in een periode van 24 maanden).

Ook het project gericht op de duurzame terugkeer van gestrande, irreguliere migranten in Marokko heeft de doelstelling van 570 terugkeerders behaald. Uiteindelijk zijn 506 herintegratieprojecten volledig uitgevoerd, iets minder dan beoogd. Uit de externe evaluatie is ge-

[1] Frouws, Grimmius en Bourdrez, 2011.

bleken dat de meerderheid van de terugkeerders de herintegratieondersteuning heeft gebruikt om een eigen bedrijf op te zetten.

De resultaten van het door IOM Kaboel uitgevoerde REAN plus Afghanistan bleven aanvankelijk achter bij de doelstellingen. Lange tijd bleef het aantal ondersteunde terugkeerders steken op 4, terwijl werd beoogd in een periode van anderhalf jaar 50 Afghanen te ondersteunen bij duurzame terugkeer. Als belangrijkste reden voor de tegenvallende resultaten werd de verslechterde veiligheidssituatie in Afghanistan aangedragen. Het project is op verzoek van IOM Kaboel vijfmaal budgetneutraal verlengd. In 2011 begon het aantal terugkeerders toch toe te nemen. Het project eindigt op 31 maart 2012. De verwachting is dat het beoogde aantal van 50 (bijna) gehaald zal worden. BZ redeneert dat daarmee weliswaar sprake is van een tijdsoverschrijding, maar dat er geen extra kosten zijn gemaakt. BZ stelt in een interview dan ook vast dat IOM Kaboel elke budgetneutrale verlenging heeft aangegrepen om ‘door te pakken’.

In de zomer van 2011 is het IOM project AVR FC van start gegaan, gericht op de duurzame terugkeer van families met minderjarige kinderen. Zoals benoemd is dit het eerste project in het Nederlandse terugkeerbeleid waarbij wel sprake is van *in kind* ondersteuning, die gecombineerd mag worden met financiële ondersteuning vanuit de HRT. Het project geldt dus als een aanvulling op de HRT. Dat lijkt vruchten af te werpen. Hoewel het project volgens planning doorloopt tot februari 2013 is halverwege maart 2012 de doelstelling van 150 gezinnen al bereikt. Bovendien is sprake van een onderbesteding, waardoor IOM in staat is om binnen het begrote budget nog meer gezinnen te faciliteren.

De andere projecten hebben minder positieve resultaten gerealiseerd. IOM beoogde in het AVRR Irak project 500 Irakezen te faciliteren bij vrijwillige terugkeer en succesvolle sociaal-economische herintegratie. Uiteindelijk is hiervan slechts in twee gevallen sprake geweest. Wel zijn er vier *Community Assistence Projects* (CAPs; zie bijlage 6) op succesvolle wijze geïmplementeerd, ondanks dat hier geen terugkeerders bij betrokken zijn geweest. Ook BZ wijst op de CAPs als positief element in AVRR Irak. Dergelijke CAPs kunnen ervoor zorgen dat terugkeer ook iets positiefs wordt voor de lokale gemeenschap waarnaar men terugkeert.

De belangrijkste reden voor de slechte resultaten is volgens betrokkenen de ‘concurrentie’ met de HRT. Zoals al kort aangestipt in de vorige paragraaf dienden terugkeerders die recht hadden op ondersteuning een keuze te maken tussen een financiële bijdrage op grond van de HRT of *in kind* ondersteuning op grond van bijvoorbeeld het AVRR Irak project. IOM geeft in een van de voortgangsrapportages aan dat in de periode tot halverwege 2011, 613 Irakezen met ondersteuning van IOM zijn teruggekeerd. Op twee na kozen zij echter allen voor financiële ondersteuning op grond van de HRT. Als verklarende factor wijst IOM tijdens het interview daarbij ook op het feit dat de hoogte van de financiële ondersteuning en de tegenwaarde daarvan in natura precies gelijk waren. Dan geven mensen het bedrag over het algemeen liever zelf uit. Dan hoeven ze zich bovendien niet te houden aan de kwaliteitscriteria van IOM. Dat maakt het mogelijk aankopen te doen in het informele circuit. Bovendien kan er sprake zijn van wantrouwen van Irakezen ten opzichte van instanties in Irak. Men vertrouwt er dan niet op dat men bij terugkeer daadwerkelijk herintegratieondersteuning ontvangt. Ook dat zorgt ervoor dat terugkeerders het geld liever zelf ontvangen na het passeren van de douane.

Volgens BZ heeft IOM het project wel goed uitgevoerd en beschikt IOM over veel deskundigheid ten aanzien van Irak. Ook de veiligheidssituatie speelt geen rol omdat, zoals hierboven al opgemerkt, in dezelfde periode een substantieel aantal Irakezen met HRT ondersteuning naar Irak terugkeerde. Ook de DT&V wijst op het grote aantal terugkeerders naar Irak dat in deze periode werd gerealiseerd. Het is volgens de DT&V niet verwonderlijk dat veel Irakezen voor financiële ondersteuning kozen. De groep terugkeerders bestond voor een aanzienlijk gedeelte uit Koerden, een regio waar sprake is van een sterke economische ontwikkeling. Terugkeerders vinden daar over het algemeen zelf wel werk, en hebben daarom een voorkeur voor *cash* boven *in kind* herintegratieondersteuning. Hoewel IOM gedurende het project een aanpassingsvoorstel voor een combinatiemogelijkheid heeft ingediend, en daar later op verzoek van BZ nog eens nader naar heeft gekeken, is uiteindelijk besloten geen aanpassing door te voeren, maar een nieuw kader voor zelfstandige terugkeer te ontwikkelen en dit af te wachten (zie paragraaf 10.4).

De resultaten van het terugkeerproject voor Angolese AMV's zijn ook ver achtergebleven bij de beoogde resultaten. Beoogd werd dat 60 AMV's gebruik zouden maken van de opvanglocatie (*Mulemba Facility*), waarvan bij de helft sprake zou zijn van vrijwillige terugkeer en bij de andere helft gedwongen terugkeer. Omdat BZ vanuit de middelen voor ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistence; ODA) uitsluitend bijdraagt aan vrijwillige terugkeer werd er indicatief vanuit gegaan dat de helft van 60 terugkeerders voor rekening van BZ zou komen. Uiteindelijk hebben slechts 2 AMV's ondersteuning gekregen. Omdat in die gevallen geen sprake was van vrijwillige terugkeer, zijn de kosten geheel voor rekening van het Ministerie van Justitie (inmiddels het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; BZK) gekomen. Vanuit het budget voor Migratie en Ontwikkeling zijn dan ook geen middelen ingezet voor dit project. Het project is verlengd, maar de financiering daarvoor komt geheel voor rekening van BZK. Zowel BZ als de DT&V geven in de interviews aan dat dit project, ondanks dat er vrijwel geen gebruik van wordt gemaakt, in stand wordt gehouden zodat Nederland adequate opvang mogelijk maakt in het land van herkomst. Het niet hebben van familie is dan geen reden om niet te mogen uitzetten. In de praktijk blijkt vervolgens dat minderjarige Angolese vreemdelingen bij terugkeer wel familie hebben waardoor ze worden opgevangen.

Ook de SDT heeft de beoogde resultaten, waaronder 150 terugkeerders in het eerste jaar, niet behaald. Ook bij dit project is één van de genoemde oorzaken de concurrentie met de HRT. Hierdoor kozen potentiële terugkeerders voor een financiële bijdrage in plaats van *in kind* ondersteuning via een van de SDT projecten. In de externe evaluatie werd ook geconcludeerd dat, afgezien van de tegenvallende kwantitatieve resultaten, het functioneren van de SDT als zodanig niet voldoende was. De Tweede Kamer werd in mei 2011 per brief op de hoogte gebracht van het besluit geen subsidie toe te kennen aan de SDT voor een tweede jaar[1]. Aangekondigd werd wel dat op grond van de evaluatie een nieuw kader voor duurzame terugkeer zou worden ontwikkeld, waarbij opnieuw het maatschappelijk middenveld zou worden betrokken (zie de volgende paragraaf).

[1] Kamerstukken 2010/2011, 29 344, Nr. 80.

Doelmatigheid

Wat betreft doelmatigheid is duidelijk dat in het geval van AVRR Irak geen sprake kan zijn van een doelmatige besteding aangezien er, met uitzondering van de CAP's, nauwelijks resultaten op het gebied van terugkeer zijn behaald. Vanzelfsprekend betekent dit dat het budget bij lange na niet is uitgeput omdat de operationele kosten veel lager uitkomen, maar ook bij een project dat geen resultaten boekt worden kosten gemaakt vanwege overhead.

Ook in het geval van de SDT is geen sprake van een doelmatige besteding. Het project heeft de doelstellingen niet gehaald. De resultaten wegen dan ook niet op tegen de inzet van middelen.

AVRR Afghanistan is een aantal keren verlengd. Met het oog op efficiëntie is echter van belang dat deze verlengingen budgetneutraal hebben plaatsgevonden. Uiteindelijk slaagt IOM Kaboel er dus in om voor het oorspronkelijke subsidiebedrag de beoogde resultaten te behalen. Gezien de inspanning die IOM Kaboel volgens betrokkenen heeft moeten leveren om de beoogde doelstellingen te halen, lijkt het niet waarschijnlijk dat dit met minder middelen mogelijk was geweest. Of dat met meer middelen een hoger aantal terugkeerders was gerealiseerd.

De HRT heeft in de eerste periode bijna 3.5 keer meer terugkeerders ondersteund dan werd beoogd. Gezien het succes van het project is aan te nemen dat sprake is van een doelmatige besteding. IOM geeft aan dat het door de toegekende verhogingen in staat is geweest alle terugkeerders die in aanmerking kwamen voor HRT ook daadwerkelijk te ondersteunen. Delen we de totale kosten voor de uitvoering van de HRT 2008-2010 en voor de lopende HRT-regeling globaal door het aantal terugkeerders, dan komt daar ongeveer het bedrag uit dat de individuele terugkeerder gemiddeld ontvangt. Het lijkt dan ook gerechtvaardigd te spreken van een efficiënte uitvoering.

Het project gericht op irreguliere migranten in Marokko heeft de doelstellingen ruimschoots gehaald. Aangezien BZ slechts een gedeelte van het budget heeft bijgedragen (EUR 110.000,- van EUR 881.850,-) en daarmee 592 migranten zijn ondersteund bij vrijwillige terugkeer kunnen we vanuit het perspectief van BZ spreken van een doelmatige besteding van het budget.

Bijdragen van de activiteiten aan de beleidsprioriteit

Zoals besproken in de inleiding is niet goed vast te stellen in hoeverre de activiteiten hebben bijgedragen aan het behalen van de doelen van het migratie- en ontwikkelingsbeleid. IOM geeft in het interview aan dat de ontwikkelingsimpact van de HRT niet goed is vast te stellen. Mensen mogen het bedrag zelf besteden en dat wordt niet gemonitord. Uit een recent verschenen onderzoek van de Europese Commissie wordt in de casestudie naar het beleid in Nederland de behoefte aan meer systematische monitoring als een van de uitdagingen benoemd. Wanneer monitoring plaatsvindt, gaat het vaak om anekdotisch bewijs, gebaseerd op enkele succesverhalen[1]. Dit geldt overigens nadrukkelijk niet alleen voor Nederland, zoals we eerder in dit hoofdstuk al zagen.

[1] Matrix Insight / ICMPD, 2012.

Ook BZ erkent dat niet veel bekend is over de impact van terugkeer op ontwikkeling. Daarom is volgens BZ in het nieuwe kader voor duurzame terugkeer meer ruimte ingebouwd voor monitoring. Daarmee moet nu echt duidelijk moet worden wat het ondersteunen van vrijwillige terugkeer oplevert in termen van ontwikkelingsimpact. Duidelijk is wel dat het aantal terugkeerders dat *in kind* herintegratieondersteuning heeft ontvangen vanaf 2008 beperkt is geweest. Hoewel exacte cijfers niet bekend zijn (vooral waar het de SDT projecten betreft), is de schatting dat in deze periode in totaal ongeveer 100 tot 150 terugkeerders *in kind* herintegratieondersteuning hebben ontvangen. Zou herintegratieondersteuning al een bijdrage leveren aan ontwikkeling, dan is gezien de omvang van deze groep de ontwikkelingsimpact nog altijd beperkt. Het aantal terugkeerders dat financiële ondersteuning op grond van de HRT heeft ontvangen gedurende de evaluatieperiode is substantiëler (op het moment van schrijven ruim 3.200). De duurzaamheid of ontwikkelingsimpact van terugkeer met een financiële bijdrage is echter niet bekend.

10.4 Een blik op de toekomst

Voordat we tot een aantal conclusies komen ten aanzien van duurzame terugkeer, kijken we in deze paragraaf alvast vooruit. Dit is misschien ongebruikelijk in een evaluatie. Het is echter relevant omdat in de afgelopen periode de nodige veranderingen hebben plaatsgevonden in het beleid op dit gebied. Hiervan is nu nog niet vast te stellen hoe dit gaat uitpakken. Zoals blijkt uit de resultaten ging het op aantal aspecten niet goed de afgelopen jaren. Recent is het beleid daar op aangepast. De evaluatie komt zodoende te laat om die aspecten (zoals de 'concurrentie met de HRT, de landenkeuze) te constateren en hier aanbevelingen op te formuleren. De evaluatie komt te vroeg om op feiten gebaseerde uitspraken te kunnen doen over hoe de veranderingen gaan uitpakken. Wel is het mogelijk, en daar is deze paragraaf voor bedoeld, op basis van de verwachtingen en eerste ervaringen van betrokkenen een aantal aandachtspunten te benoemen.

Zoals benoemd is het combineren van financiële ondersteuning en *in kind* ondersteuning, onderdeel geworden van het nieuwe beleidskader voor zelfstandige terugkeer. In juli 2011 kondigde de minister voor Immigratie en Asiel dit aan in zijn brief over terugkeer in het vreemdelingenbeleid[1]. De huidige financiële ondersteuning uit de HRT zal op den duur worden vervangen door de financiële component binnen het nieuwe kader. De achtergrond van het nieuwe kader is dat meer op maat gesneden ondersteuning kan worden geboden bij terugkeer naar het land van herkomst, waardoor het perspectief voor terugkeer wordt verbeterd en belemmeringen verder worden weggenomen.

Het naast elkaar bestaan van de regelingen voor financiële herintegratieondersteuning en ondersteuning in natura, niet complementair maar als alternatieven, is een belangrijke verklarende factor geweest voor tegenvallende resultaten. Het mogelijk maken van een combinatie van beide is dan ook de belangrijkste wijziging. BZ stelt in het interview dat in de jaren 2010 en 2011 in totaal tussen de 100 en 150 mensen zijn vertrokken met ondersteuning in natura (via de AVRR projecten en de SDT). De verwachting is dat in 2012 sprake zal zijn van een veelvoud hiervan. Van de HRT maken jaarlijks ruim 1.000 terugkeerders ge-

[1] Kamerstukken 2010/2011, 19637, Nr. 1436.

bruik. Als velen van hen nu ook gebruik gaan maken van ondersteuning in natura, dan zal deze vorm van terugkeerondersteuning in ieder geval in kwantitatieve termen een succes worden. Zoals blijkt uit de resultaten van het IOM AVR-FC (familie) project wijzen de eerste tekenen al in deze richting.

Een andere wijziging is dat de regie over de uitvoering van het beleidskader bij de DT&V is belegd. Projectaanvragen komen binnen bij DT&V en DT&V is het eerste aanspreekpunt. BZ heeft zitting in de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (STV) en beslissingen in de STV worden genomen op basis van unanimiteit.

Volgens de DT&V werkt de huidige structuur goed. Voorheen was sprake van losse contacten tussen uitvoerende organisaties uit het maatschappelijk middenveld en BZ. Nu is sprake van meer duidelijkheid en een gestroomlijnd proces. Alle organisaties die een in natura project uitvoeren geven het V-nummer (het identificatie nummer van de vreemdeling) door aan de DT&V. DT&V gaat na of iemand in aanmerking komt en niet al in een ander project meedraait. Dit moet het 'shoppen' tussen of stapelen van in natura projecten tegengaan. Bij projectaanvragen wordt bovendien kritisch bekeken of componenten (bijvoorbeeld een bepaalde vorm van ondersteuning of een bepaald land) van het projectvoorstel niet al in een ander project zitten. Dat moet versnippering en dubbelingen in de projecten tegengaan.

Toch hebben bestaan er ook bedenkingen bij deze nieuwe structuur. DT&V heeft ontwikkeling niet als *core business* en is een uitvoeringsorganisatie. Verschillende respondenten beschouwen dit dan ook voornamelijk als een politieke keuze. Vanuit ontwikkelingsoogpunt is het merkwaardig dat de regie bij DT&V is belegd, aldus enkele respondenten.

Gedurende de uitvoering van deze evaluatie zijn de eerste zeven voorstellen geselecteerd die zijn ingediend onder het nieuwe beleidskader. Vanzelfsprekend komt deze evaluatie te vroeg om hier uitspraken over te kunnen doen. BZ stelt tijdens één van de interviews daarom dat ook dit jaar op het punt van duurzame terugkeer eigenlijk als een pilotjaar is te beschouwen.

Hierin schuilt wel een gevaar, waar de SDT als voorbeeld kan dienen. Er is veel geïnvesteerd in het opzetten van de SDT. Deze heeft een jaar de kans gekregen zich te bewijzen, waarna de financiering is stopgezet en veel activiteiten stil kwamen te liggen. Een jaar is een erg korte periode, waardoor organisaties voornamelijk *ad hoc* bezig blijven. Voor het opzetten van een goed programma voor duurzame terugkeer en is institionalisering, het opbouwen van structurele relaties met partners in de herkomstlanden en een goed, lang lopend monitoringssysteem van belang. Omdat BZ dit jaar wederom als een pilotjaar ziet en voor een relatief korte periode financiering wordt toegekend, kunnen organisaties hier onvoldoende structureel mee aan de slag. Hierin schuilt het gevaar dat het *ad hoc* karakter van het beleid gericht op duurzame terugkeer in stand blijft. DT&V geeft echter aan dat het van belang is na een jaar te evalueren en dat de organisaties zich eerst moeten bewijzen. Op grond van goede informatie kan na een jaar besloten worden welke projecten verlengd worden.

Ook over andere aspecten van de gevolgde procedure zijn op basis van de interviews enkele voorlopige aandachtspunten te benoemen. Vooral de procedure dat aanvragen op volgor-

de van binnenkomst worden behandeld kan op kritiek rekenen, omdat dit ervoor kan zorgen dat niet het beste voorstel, maar het voorstel dat het eerste is ingediend wordt geselecteerd.

Organisaties kunnen aanvragen indienen bij het Europees Terugkeer Fonds (ETF), op basis van cofinanciering. ETF werkt met een halfjaarlijkse *call for proposals*. Zowel BZ als de DT&V pleiten er voor de aanbestedingsprocedure van het nieuwe beleidskader voor zelfstandige terugkeer meer synchroon te laten lopen met de Europese procedure. Dit kan door ook te werken met een *call*, die gelijktijdig plaatsvindt. Dat maakt cofinanciering makkelijker (alle geselecteerde projecten zijn volgens DT&V nu co-financieringsprojecten), scheelt in de werkdruk omdat niet het hele jaar door projectaanvragen binnen kunnen komen en maakt het beter mogelijk de beste voorstellen te selecteren door deze in samenhang te beoordelen. Een zelfde discussie speelt ook op het niveau van het gehele migratie- en ontwikkelingsprogramma, zoals beschreven in hoofdstuk 4.

In de toekomst wordt de HRT opgenomen in het nieuwe kader voor vrijwillige terugkeer. Volgens DT&V zou het daarmee feitelijk verdwijnen als op zichzelf staand programma en dit zou moeten zorgen voor een meer eenduidige regeling en een *level playing field* tussen organisaties. De bedoeling van DT&V is dat maatschappelijke organisaties in hun projecten zowel *in kind* als financiële ondersteuning aanbieden.

Vanzelfsprekend is zowel over de nieuwe procedure als over de uitwerking van de projecten die zijn gestart nog onvoldoende bekend om daar nu evaluatieve uitspraken over te doen. Het is van belang de resultaten van de nieuwe projecten te monitoren en het nieuwe beleidskader grondig te evalueren.

10.5 Conclusies

Uit de combinatie van de inzichten uit de literatuur zoals beschreven in het begin van dit hoofdstuk en de resultaten van de projecten, volgt in deze paragraaf een aantal beschouwende conclusies.

Financiële ondersteuning versus ondersteuning in natura

De keuze tussen *cash* en ondersteuning in natura heeft in Nederland een grote rol gespeeld in de uitvoering. Welbeschouwd kunnen we concluderen dat de projecten waarin uitsluitend sprake was van ondersteuning in natura (AVRR Irak en SDT projecten) te weinig resultaat hebben geboekt. Een project waarbij sprake was van een financiële component en *in kind* ondersteuning, maar dat niet gecombineerd kon worden met de HRT (REAN plus Afghanistan), haalt pas na meerdere (budgetneutrale) verlengingen de doelstelling. Het project dat uitsluitend financiële ondersteuning biedt (de HRT) heeft de doelstellingen ruimschoots overtroffen. En het meest recente project waarin ondersteuning in natura gecombineerd mag worden met ondersteuning op grond van de HRT, heeft ruim voor het verstrijken van de looptijd de kwantitatieve doelstellingen al behaald. De ervaringen met deze projecten en de eerste resultaten van het IOM AVR-FC project wijzen er op dat de juiste keuze is gemaakt door de HRT en ondersteuning in natura complementair aan te bieden.

Conclusie 1:
Het naast elkaar bestaan van de regelingen voor financiële herintegratieondersteuning en *in kind* ondersteuning, niet complementair maar als alternatieven, is een belangrijke verklarende factor geweest voor tegenvallende resultaten van een aantal projecten. In het nieuwe beleidskader is wel gekozen voor een combinatiemogelijkheid. Dat zal deelname van terugkeerders aan *in kind* ondersteuningsprogramma's naar verwachting ten goede komen.

In veel interviews is de keuze tussen financiële ondersteuning en ondersteuning in natura ter sprake gekomen. De ervaring leerde dat terugkeerders bijna altijd voor *cash* kozen. Uit de in dit hoofdstuk besproken internationale studies bleek dat terugkeerders de financiële ondersteuning het belangrijkste vinden. Het Noorse departement voor ontwikkelingssamenwerking stelt op basis van onderzoek vast dat financiële ondersteuning is te prefereren boven herintegratieondersteuning in natura. Deze bevindingen worden dus ondersteund door de ervaringen in Nederland, waarbij terugkeerders consequent kozen voor financiële ondersteuning.

Conclusie 2:
Terugkeerders kozen consequent voor financiële ondersteuning in plaats van *in kind* ondersteuning. Uit internationale studies blijkt dat ze ook achteraf de financiële ondersteuning als veel belangrijker waarderen dan *in kind* ondersteuning.

Het is daarom van belang meer te weten te komen over in hoeverre *in kind* herintegratieondersteuning in natura daadwerkelijk aansluit bij de wensen van individuele terugkeerders.

De effecten van herintegratieondersteuning

Zoals besproken weten we weinig over de effecten van herintegratieondersteuning (zowel *cash* als *in kind*) Ondanks dat het buiten het bereik van deze beleidsevaluatie valt om uitspraken te doen over de effecten van de projecten, kunnen we wel op basis van de besproken inzichten met vergelijkbare programma's in het buitenland, enkele algemene conclusies trekken.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat ondersteuningsprogramma's geen belangrijke rol spelen in de beslissing om terug te keren. Belangrijkste reden dat terugkeerders terugkeren is het feit dat ze terug moeten. Daarnaast spelen vooral de omstandigheden in het land van herkomst een rol. Uit de *review* van de HRT bleek ook dat de HRT een secundaire rol speelt in de beslissing om terug te keren.

Ten aanzien van de effecten van terugkeerondersteuning – of het nu gaat om *in kind* ondersteuning of een financiële bijdrage – op duurzame terugkeer, is sprake van een kennislacune. In een recent rapport van het MPI luidde de conclusie dat financiële ondersteuningsprogramma's een beperkte ontwikkelingsimpact hebben[1]. De relatie tussen terugkeer (ondersteuning) en ontwikkeling is niet duidelijk. Het hangt er echter van af of terugkeer

[1] Black, Collyer en Somerville, 2011.

wordt beschouwd op macro-niveau of op het niveau van de individuele terugkeerder en eventueel zijn of haar lokale omgeving (micro-niveau).

Conclusie 3:
Er bestaat (internationaal) weinig bewijs voor een significante impact van terugkeerondersteuning op de beslissing om terug te keren of op de duurzaamheid van terugkeer. Bij de relatie tussen terugkeer en ontwikkeling, gaat het vooral om ontwikkeling op micro-niveau (de individuele terugkeerder).

Monitoring

Aansluitend bij de vorige twee paragrafen, komen we bij het volgende belangrijke aspect. Namelijk monitoring, of beter gezegd, het gebrek daar aan. Op basis van internationale literatuur hebben we vastgesteld dat over het effect van terugkeer- en herintegratieondersteuning maar zeer weinig bekend is.

In het nieuwe beleidskader voor vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers is monitoring nadrukkelijker dan voorheen opgenomen als beoordelingscriterium voor projectaanvragen. Gezien de relatief korte looptijd van de projecten, tevens de periode waarbinnen de monitoring moet plaatsvinden, is het echter de vraag of dit voldoende is.

Om de ontwikkelingsimpact van terugkeer te kunnen vaststellen lijkt meer monitoring nodig. Duurzame herintegratie vergt tijd, waardoor de resultaten niet snel zijn vast te stellen. Dat vraagt om onderzoek, bestaande uit het langdurig volgen van terugkeerders en het bezoeken van de terugkeerlanden, drie jaar of langer na dato. Kanttekening is dat de relatie met het ingezette instrument (terugkeerondersteuning) dan moeilijk is vast te stellen en dat dit relatief kostbaar onderzoek is. Maar het biedt wel de mogelijkheid vast te stellen hoe het met terugkeerders gaat na een langere periode. In het nieuwe beleidskader is vooralsnog geen ruimte voor een dergelijke langdurige, geïnstitutionaliseerde monitoring.

Conclusie 4:
Er is nog altijd te weinig bekend over het effect van terugkeerondersteuning. Het is daarom van belang dat nadrukkelijker en intensiever dan voorheen wordt gemonitord wat de effecten zijn van herintegratieondersteuning op de terugkeerbeslissing en op de duurzaamheid van terugkeer. Monitoring is inmiddels nadrukkelijker onderdeel van de beoordelingscriteria voor projectaanvragen in het nieuwe beleidskader voor vrijwillige terugkeer, maar het is de vraag of de invulling daarvan op dit moment voldoende is.

Ontwikkeling, perspectiefvolle terugkeer of humanitair terugkeerbeleid?

In de evaluatie is veelvuldig de kritiek aan het licht gekomen dat de focus in het migratie- en ontwikkelingsbeleid te veel op terugkeer ligt. De afgelopen jaren ging gemiddeld de helft van het budget voor migratie- en ontwikkeling naar het onderdeel duurzame terugkeer en herintegratie. De ontwikkelingsimpact van terugkeerondersteuning is echter vooralsnog onvoldoende bewezen. Dat geldt zowel voor de in Nederland uitgevoerde activiteiten als voor terugkeerondersteuning in andere Europese landen. Anderzijds kan terugkeerondersteuning op micro-niveau bijdragen aan de ontwikkeling van de individuele terugkeerder.

De resultaten van bijvoorbeeld de HRT zijn positief, in termen van het aantal terugkeer-

ders, maar er vindt geen monitoring plaats. Het is dus niet duidelijk wat het effect is op duurzame terugkeer, of wat het effect is op ontwikkeling. Punt van aandacht daarbij is dat verschillende belangen verenigd dienen te worden in het beleid. BZK geeft aan dat terugkeerondersteuning extra terugkeer moet opleveren. Voor BZ is van belang dat sprake is van duurzame terugkeer. Zoals beschreven concludeerde Khalid Koser in 2001 al dat deze verschillende doelen moeilijk verenigbaar lijken. De HRT draagt mogelijk bij aan het stimuleren van een vrijwillig vertrek, al is in verschillende studies geconcludeerd dat het eerder van invloed is op de timing van vertrek dan op de daadwerkelijke vertrekbeslissing. Desondanks stelt BZ dat juist doordat de projecten gericht op terugkeerondersteuning deel uitmaken van het migratie- en ontwikkelingsbeleid, het mogelijk is de duurzaamheid en de ontwikkelingscomponent zoveel als mogelijk te bewaken.

De evaluatie roept de vraag op wat de intentie is van terugkeerondersteuning. In het eerder genoemde onderzoek van de Europese Commissie werd ten aanzien van Nederland geconcludeerd dat de herintegratieondersteuning neigt naar een te sterke oriëntatie op output, in termen van aantal terugkeerders (kwantiteit) in plaats van de kwaliteit van de ondersteuning[1]. En dit is niet alleen in Nederland het geval. Het MPI noemt als voorbeeld Noorwegen, waar men op het gebied van herintegratieondersteuning experimenteert met het aanpassen van het bedrag over tijd. Doel is het vertrek te bespoedigen door het maximum bedrag (ongeveer EUR 2.500,-) toe te kennen aan diegenen die terugkeren binnen twee maanden na de asielafwijzing. Dit bedrag neemt vervolgens af tot ongeveer EUR 1.250,- voor diegenen die later dan vier maanden na deze beslissing terugkeren[2]. Dat impliceert dat in de afweging tussen het stimuleren van vertrek en het bijdragen aan de duurzame terugkeer de nadruk op het eerste lijkt te liggen. Anderzijds, wijst de DT&V er wel op dat hoe sneller iemand vertrekt, hoe beter hij of zij weer herintegreert in het land van herkomst. Juist het lang op een beslissing moeten wachten en inactief zijn dragen niet bij aan herintegratie.

Meerdere betrokkenen bepleiten dat we eerlijker moeten zijn over de intenties. Terugkeerondersteuning kan duurzaam zijn in de zin dat mensen niet meer doormigreren. Het kan ook bijdragen aan een perspectiefvolle terugkeer, op individueel niveau (“een zachte landing”). Hooguit kan terugkeerondersteuning op familieniveau een positieve bijdrage leveren. Maar de relatie tussen terugkeerondersteuning en het bredere ontwikkelingsperspectief is afwezig.

Op zichzelf is dit terugkeerbeleid natuurlijk te verdedigen. Immers, bij een migratiebeleid hoort ook een terugkeerbeleid. Daarbij is het van belang dat wanneer ex-asielzoekers moeten terugkeren naar het land van herkomst, dit op een waardige en perspectiefvolle manier gebeurt. Het bieden van terugkeerondersteuning waardoor terugkeerders in staat zijn op een goede manier hun herintrede te maken in de gemeenschap in het land van herkomst draagt bij aan een waardige en perspectiefvolle terugkeer. Zeker gezien de omvang en samenstelling van terugkeerondersteuning zoals bepaald in het nieuwe beleidskader in Nederland. Terugkeerders kunnen daardoor terugkeren zonder te veel gezichtsverlies en met de middelen om een nieuwe start te maken.

[1] Matrix Insight / ICMPD, 2012.
[2] Black, Collyer en Somerville, 2011.

Desondanks lijkt de claim die het beleid gericht op duurzame terugkeer en herintegratie legt op middelen voor ontwikkelingssamenwerking niet te rechtvaardigen. Er is immers geen sprake van een bewezen relatie met of impact op ontwikkeling. Dat wil echter niet zeggen dat het beleid gericht op duurzame terugkeer en herintegratie niet voortgezet zou moeten worden, integendeel gelet op het humanitaire karakter ervan voor de individuele terugkeerder. Bovendien is het juist door dit onderdeel te laten uitmaken van ontwikkelingssamenwerking het mogelijk het duurzaamheids- of ontwikkelingsperspectief zoveel als mogelijk te waarborgen

Vanuit dit ontwikkelingsperspectief is het dan wel aan te bevelen te zoeken naar mogelijkheden om de ontwikkelingsimpact van terugkeer zoveel als mogelijk te faciliteren. In een optimale situatie kan bij terugkeer sprake zijn van het overbrengen van kennis, ervaring en het meenemen van startkapitaal. Daarvoor lijkt echter van belang dat terugkeerders zoveel als mogelijk de kans hebben gekregen dit op te bouwen, in afwachting van een beslissing over verblijf in Nederland. De mogelijkheid arbeid te verrichten in het land van bestemming zou daar aan bij kunnen dragen. Asielzoekers in Nederland mogen de eerste 6 maanden echter niet werken. Als zij na 6 maanden nog op een beslissing wachten, mogen zij werken voor maximaal 24 weken per jaar. In 2011 werd bovendien aangekondigd dat zal worden bezien of er aanleiding is de mogelijkheden voor asielzoekers om arbeid te verrichten aan te scherpen[1]. Dit lijkt niet bevorderlijk voor de mogelijke ontwikkelingsimpact van terugkeermigratie. De achterliggende gedachte lijkt te zijn dat asielzoekers door te werken in Nederland te zeer gericht zijn op een langer verblijf, wat de eventuele terugkeer kan bemoeilijken. Hiervoor is echter weinig bewijs. Uit de studie van Black blijkt dat mensen niet worden aangemoedigd om terug te keren wanneer ze zijn uitgesloten van werk. Er is geen negatieve correlatie gevonden tussen het hebben van werk en de neiging terug te keren[2]. Een van de lessen uit onderzoek naar terugkeer naar Angola uit 2008 luidde: “het beperken van toegang tot onderwijs en werk tijdens de asielprocedure verkleint het economisch perspectief en het aantal terugkeerders”.[3]
Juist vanuit het perspectief van ontwikkeling, zowel van de individuele terugkeerder als van de lokale gemeenschap waarnaar hij of zij terugkeert, zou het aan te bevelen zijn nader onderzoek te doen naar de relatie tussen het hebben van werk en de mate waarin terugkeerders mee werken aan vrijwillige terugkeer. Indien de resultaten van het onderzoek van Black ook in de Nederlandse context ondersteund worden, is aan te bevelen de mogelijkheden voor het verrichten van (betaalde) arbeid door asielzoekers te verruimen zodat zij de vaardigheden die zij daarbij opdoen, bij eventuele terugkeer kunnen inzetten in het land van herkomst. Dit kan de kans op een positieve bijdrage van terugkeer aan ontwikkeling vergroten. Bijkomende voordelen zijn dat zij daarmee een (tijdelijke) bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie, premies afdragen en in het geval van een permanente verblijfsvergunning al de nodige werkervaring hebben opgedaan en zodoende sneller en beter integreren in de Nederlandse samenleving.

[1] Kamerstukken, 2010/2011, 32 144, Nr. 5.
[2] Black e.a., 2004.
[3] van Wijk, 2008.

Conclusie 5:
De ontwikkelingsdimensie van ondersteuning gericht op duurzame terugkeer zou duidelijker gedefinieerd moeten worden, zodat duidelijk is wat beoogd wordt met terugkeerondersteuning (macro of micro ontwikkeling). Vooralsnog is de ontwikkelingsimpact onvoldoende aangetoond. Het lijkt dan ook meer van toepassing te spreken van een humanitair of perspectiefvol terugkeerbeleid, waarbij de individuele terugkeerder wordt geholpen zijn of haar leven weer op te pakken.

Vanuit het perspectief van ontwikkeling, is aan te bevelen te streven naar meer coherentie tussen terugkeerbeleid en bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid, zodat ex-asielzoekers maximaal in staat zijn bij terugkeer bij te dragen aan ontwikkeling, door middel van de ervaring en competenties die zij in Nederland hebben opgedaan.

Bijlage 1 Lijst met afkortingen

ACBC	African Capacity Building Centre ()
ADPC	African Diaspora Policy Centre
ADRA	Adventist Development and Relief Agency
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AMV's	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AO	Algemeen Overleg
AU	Afrikaanse Unie
AVRR	Assisted Voluntary Return and Reintegration
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BCO	Beleidscoherentie Voor Ontwikkeling
BEMO	Beoordelingsmemorandum
BNP	Bruto Nationaal Product
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAPs	Community Assistence Projects
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
CIDIN	Centrum for International Development Issues Nijmegen
DAF	Directie Sub-Sahara Afrika
DCM/CU	Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid/Control Unit
DCM/MA	Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid/Migratie en Asiel
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DFD	Diaspora Forum for Development
DFID	Department For International Development
DRC	Danish Refugee Council
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DVF	Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen
EAC	East Africa Community
ECOWAS	Economic Community Of West African States
ECRE	European Council for Refugees and Exciles
EL&I	Ministerie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
FDI	Foreign Direct Investment
GAM	Global Approach to Migration
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GCIM	Global Commission on International Migration
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GMG	Global Migration Group
GTAA	Gefaciliteerde Terugkeer Afgewezen Asielzoekers
HIT	Hersteld Vertrouwen in de Toekomst
HLD	High Level Dialogue
HLWG	High Level Working Group on Asylum and Migration
HRT	Herintegratie Regeling Terugkeer
ICMC	International Catholic Migration Commission
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development

IDP's	Internally Displaced People
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum and Migration
ILO	Immigration Liaison Officers
ILO	International Labour Organization
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IMI	International Migration Institute
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
IRC	International Rescue Committee
IRRINI	Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq
JMDI	Joint Migration and Development Initiative
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
MbT	Maatwerk bij Terugkeer
MDG	Millennium Development Goals
MFS	Medefinancieringsstelsel
MIDA	Migration for Development in Africa
MPI	Migration Policy Institute
MTM	Mediterranean Transit Migration
MTO	Money Transfer Operator
NAFTA	Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst
NGO	Non-gouvermentele organisatie
ODA	Official Development Assistance
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RITA	Regional Immigration Training Academy
SDT	Stichting Duurzame Terugkeer
SGVN	Secretaris-Generaal Verenigde Naties
SMS	Stichting Mondiale Samenleving
STV	Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer
SZW	Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TDIS	Tanzania Department of Immigration Service
TMO	Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling
TOKTEN	Transfer of Knowlegde Through Expatriate Nationals
TRITA	The Regional Immigration Training Academy (Moshi)
TRQN	Temporary Return of Qualified Nationals
Twv	Tewerkstellingsvergunning
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDP	United Nations Development Programma
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
USAID	US Agency for International Development
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VWN	Vluchtelingen Werk Nederland
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WTO	Wereldhandelsorganisatie
UN	United Nations

Bijlage 2 Referentiepaper

Maastricht University Leading in Learning!

Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG)

Migration and Development Policy Background Paper

Commissioned by the Dutch Ministry of Foreign Affairs

April 2012

Author:
Dr. Melissa Siegel
Maastricht University
Maastricht Graduate School of Governance

Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG)

About the Author

Dr. Melissa Siegel

Melissa Siegel currently works as an Assistant Professor and Migration Studies Program Manager at the Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht University where she is the head of the Migration research group, manages several migration research projects and coordinates the Migration Studies Specialization that is part of the Master's Program in Public Policy and Human Development. For more information on this author, see: http://mgsog.merit.unu.edu/about/profile.php?id=1328

Acknowledgements

A special acknowledgement goes to Prof. Ronald Skeldon for his helpful comments on a previous version of this paper. The research assistance of Katrin Marchand was highly appreciated.

Contents

About the Author 2
Acknowledgements 2
1. Introduction 4
2. Development Impact of Migration (and Remittances) 5
Micro effects: Effects on individuals and households 5
Meso effects: Effects on the community 10
Macro effects: Effects on the country and region 12
3. Academic insights with regard to the *six policy priorities* 16
3.1 Focusing more on migration in the development dialogue and on development in the migration dialogue. 16
3.2 Fostering institutional development in migration management 16
3.3 Promoting circular migration/brain gain 19
Recommendations for successful circular migration programs 19
Temporary/circular migration program examples 20
3.4 Strengthening the involvement of migrant organizations 22
3.5 Strengthening the link between remittances and development 23
3.6 Encouraging sustainable return and reintegration. 24
4. New insights and developments in the area of M&D and important areas not part of Dutch M&D policy 26
5. Concluding remarks 29
References 30

1. Introduction

Migration and Development has been on the Dutch Government policy agenda since 2004 when the first policy document on the subject was published. In 2008, the Government put out the Policy Memorandum "International Migration and Development 2008". This policy memorandum outlined six priority areas with regard to migration and development:

1. Focusing more on migration in the development dialogue and on development in the migration dialogue.
2. Fostering institutional development in migration management.
3. Promoting circular migration/brain gain.
4. Strengthening the involvement of migrant organizations.
5. Strengthening the link between remittances and development.
6. Encouraging sustainable return and reintegration.

The main purpose of this background paper is to answer four main questions:

- What is the current state of affairs with regard to the migration and development nexus? What are the most important current insights with regard to the *concept* of 'Migration and Development'? In what ways can migration contribute to development?
- What are the current academic insights with regard to each of the *six policy priorities* of the Dutch Migration and Development policy?
- What are other important developments in the area of migration and developments, which are not part of Dutch Migration and Development policy?
- What are new academic insights (since launching the policy memorandum on 'Migration and Development') both with regard to the general concept of migration and development and in the area of the specific policy priorities?

The concept of development can be addressed in several ways. This paper adopts a broad concept of development (including human development, increased livelihoods, decreased poverty and economic growth).

> "Development is often associated with economic growth, leading to a decreased need to migrate. However, one should go beyond this narrow view and consider people's actual wellbeing and their capability to lead the lives they have reason to value. For instance, migrant expenditures on consumption goods and the construction of houses are often seen as 'non-productive', but as long as they contribute to the wellbeing of people and communities, they could be seen as 'development'." (IMI, 2009: pp. 1-2)

First, it is important to understand the history of the migration and development debate. Castles (2008) gives a good overview of the history of the migration and development debate. He explains that in the 1950s and 60s there was a positive view of migration and development based mainly on neoclassical theory of migration (a virtuous circle leading to less migration). In the 1970s and 80s a pessimistic view took over of the historical-institutional approach which was dominant (vicious circle in which the gap between

core and periphery only becomes larger and migration has a negative effect on dependency of poor countries and brain drain), In the 1990s new approaches became more popular like the New Economics of Labour Migration (NELM) and livelihood approaches (de Haas, 2010). Since 2001 there has been a strong increase in research (especially on remittances) and there have generally been more positive views on migration and development (de Haas, 2010). Different aspects of migration, such as the role of diaspora, have surfaced and are seen as development tools.

From a research perspective, in the past there was a focus in social studies on national models which limited research on migration. Migration research was mainly done by migration specialists and development research was conducted by development specialists. Today, migration and development research is embedded "in a much broader inter-disciplinary analysis of the development of social structures and relationships in the context of globalisation" (p.9). The previous focus on the rational choice of individuals (neo-classical theory) has been criticised and instead the focus has shifted to the role of families and communities in migratory processes (Castles, 2008).

2. Development Impact of Migration (and Remittances)

There has been much discussion in the past decade about the development impact of migration. The impact of these flows have macro implications for both the migrant-sending and migrant-receiving country as well as implications on the micro (individual or household) and meso (community) level. Migration and remittance-sending processes and trends have enormous implications for national economies, individuals, households, communities, and the public policy that is crafted to govern them. Since the Dutch Migration and Development Policy Priorities are focused on the migrant origin country, this paper will also specifically focus on the impacts of migration and remittances on the origin country. This section is intended to be an overview but not exhaustive of the development impacts of migration.

Micro effects: Effects on individuals and households

On the individual and household level, migration can result in a number of advantages and improvements to the living conditions of those left behind. The positive effects of migration on the micro level can include poverty reduction via remittances, increased human capital, 'brain gain' and better return to human capital investments, and shifting social norms (social remittances). While this is by no means an exhaustive list of the beneficial effects that migration can generate, these are several of the most important ways in which migration can be translated into direct, micro-level benefits.

Remittances

Members of a country, who reside abroad, called the *diaspora*, can send remittances to their *home (sending) countries,* and these remittances often increase financing available to reduce poverty and sustain and improve livelihoods of households (Acosta, Fajnzylber, & Lopéz, 2007; Adams, 1991; Adams, 2004; Adams, 2006a; Adams & Page, 2003; Adams & Page, 2005; Itzigsohn, 1995; Taylor, Mora, Adams, & Lopez-Feldmann, 2005). Remittances can reduce poverty, help smooth household consumption (especially during adverse shocks like crop failure or job loss), ease working capital constraints on farms and small-scale enterprises, and lead to an increase in household expenditure (World Bank, 2006). Acosta et al. (2007) find in a survey across 11 Latin American countries that remittances lower poverty in most recipient countries, despite

the fact that their estimated impact on poverty is not large. They also find significant country heterogeneity with regard to the impact of remittances on poverty reduction. In Adams (1991), the comparison is made between expenditure behaviour of migrant and non-migrant households in Egypt. He finds that only a relatively small amount of money is used for consumption (12 percent) and a relatively large amount is used for housing (54 percent). Migrants also have a higher propensity to invest than non-migrants. In another study by Adams (2006b), he uses a nationally-representative household survey to analyze the impact of internal and international remittances on poverty in Ghana. With one exception, he finds that both types of remittances reduce the level, depth, and severity of poverty, and international remittances reduce the severity of poverty more significantly. Similarly, Adams (2006a) finds that both internal and international remittances reduce the level, depth, and severity of poverty in Guatemala. In an earlier study of low-income household subsistence strategies in the Caribbean basin, Itzigsohn (1995) shows that migrant remittances constituted an important source of income.

Remittances can also increase investment in education by loosening capital constraints (Acosta et al., 2007; Cox-Edwards & Ureta, 2003), can increase health outcomes, (Hildebrandt & McKenzie, 2005; Mansuri, 2007), and can help reduce inequality. Acosta et al. (2007) in the same study previously mentioned also find that remittances tend to have a positive impact on education and health, although this is only for particular parts of the population. In addition to being more effective in reducing poverty as migration increases, Taylor et al. (2005), using data from Mexico, find that remittances from international migrants become socially equalizing (by creating less inequality). The problem is that although migration loosens capital constraints, it also tightens labour constraints in household activity (including farm activity, child and elderly care, etc.) (e.g. Cox-Edwards & Ureta, 2003).

In addition to the loosening of financial constraints through the receipt of remittances, migration can benefit individuals affected by migration by contributing to the accumulation of human capital. On a very basic level, the increase in household income coupled with the transmission of knowledge from a migrant abroad can result in better nutrition, and increased access to consumption items (food, housing rental, clothing, etc.) can enhance individuals' human capital and future capacities (UNDP, 2009).

Brain gain and human capital investment

Another important aspect of welfare gains through human capital development is in so-called 'brain gain'. In countries where migration is uncertain, some brain drain (the flight of the highly-skilled and educated) could increase average productivity (Mountford, 1997). Stark and Wang (2002) require a social return to education to show that migration may induce additional human capital investment by raising the expected returns to additional schooling when there are social returns to schooling. Schiff (2005), however, shows that the gains are much smaller in a different setting. Brain gain can occur from skills acquired while abroad if migrants return. Dustmann and Kirchkamp (2002) show brain gain occurring in Turkey due to the return of migrants from Germany while Gang, Co, and Yun (2000) show positive returns to migration among female (but not male) migrants returning to Hungary.

Social and monetary remittances can also help increase development outcomes among recipients in countries of origin by increasing access to and knowledge about healthcare. Migration has been correlated with overall better health and better use of healthcare services in India and Bangladesh (Gulati, 1993; Hadi, 1999; Kuhn 2005). In an analysis of a nationally-representative demographic survey conducted in Mexico, Hildebrandt and McKenzie (2005) find that infant mortality is lower and and birth weights are higher in migrant households, suggesting that the increase in both health knowledge and healthcare expenditure enabled by migration can increase health outcomes.

Gender

The positive effects of migration also extend to family composition and the balance of power within households. While the impacts of migration on gender roles and decision-making power with households is highly dependent upon the context, migration can be very empowering for women remaining behind. The absence of a male household member can mean that women in the household must take over many of the tasks and responsibilities traditionally allocated to men, such as agricultural work. This redistribution of work has both advantages of drawbacks, but the ability of women to perform agricultural tasks has in some cases encouraged redistribution of agricultural resources (such as means of production and crop yield) along gender lines (Biao, 2007). As a result of better access among (particularly rural) women to traditional economic activities, such as agriculture, the migration of men can also encourage the participation of women in community decision-making processes (Deshingkar & Grimm, 2005) The transmission of social capital from a family or community member abroad can also strengthen the position of women within households; norms acquired abroad relating to marriage age, child-bearing expectations, access to education, and economic integration of women can help empower women in countries of origin (Fargues, 2006)

Migration is a process that engages not only the migrant him or herself but also individuals involved in the migration process in both home and host countries. In the home country the costs of migration can be disproportionately borne by those who remain behind, a topic that has raised increasing interest and concern in recent years. When a member of a household migrates, the roles and responsibilities within the household shift to accommodate the absence of the person who has migrated. While this can leave women with better decision-making power and better access to resources, it can also mean that women are faced with a greater work burden. Women are often involuntarily left behind when a male household member migrates; men (rather than women) often migrate for work purposes because they are seen as being the primary breadwinners, leaving women with a limited opinion in the decision-making process. In citing a number of previous studies on migration in China, author Biao (2007: p. 183) notes that women left behind by migration '…become more active in agriculture simply because agriculture has become a marginal economic sector, rather than because women have become more powerful.' The author further notes that agricultural work and other economic activities are passed from men to women when those activities are no longer valued in the market. Even when the economic contributions women make to the household budget are perceived as valuable (and thus help women gain a greater voice in household decision making), women are often left in situations in which traditional attitudes and expectations about gender mismatch the situations they find themselves in. Authors Olimova and Bosc (2003) illustrate this well in their study on the effects of wide-scale labour migration in Tajikistan. They note that while women learn to mitigate the loss of their household members, external attitudes can become major

barriers to developing successful survival strategies. In some districts of Tajikistan women are not allowed to sell crops or cattle on their own, and arguments about sharing of proceeds often arise between women and the male relatives who broker on their behalf. Women also face difficulties in obtaining plots of land to farm, and many lack the capital or credit resources to buy basic farming implements (Olimova & Bosc, 2003). In the absence of male household members and primary income earners, women (and children) left behind may also become more vulnerable to trafficking, abuse, and exploitation, often at the hands of family or community members who have been charged with protecting the interests of the household in the migrant's stead.

The gender aspect of migration should be discussed in more depth given its implication for development in the home country. The role of women is not just as members of the left behind but also increasingly as migrants themselves. The 'feminisation of migration' has been a steadily acknowledged phenomenon in which women increasingly join the ranks of labour migrants (Castles & Miller, 2009). The migration process itself can imply a number of changes for both the migrants themselves and the people they leave behind. As authors Sabates-Wheeler and Waite (2003) note, women can certainly benefit from migration as a means of achieving independence and assessing self-worth. At the same time women risk abuse and exploitation both en route to the destination and in the destination itself, making the prospect of migration an especially uncertain one for many women (de la Garza, 2010). The situation for those left behind by migrant women in countries of origin can be equally tenuous, particularly when children are left behind by mothers or other primary caretakers.

Children

The situation of children left behind has attracted a great deal of attention, in part because the phenomenon is so wide-spread yet so poorly documented. In countries that have experienced high rates of labour migration, a large number of households are affected by the absence of one or both parents. While there are no world-wide statistics on the number of children who could be considered left behind by the migration of a household member, a number of country studies provide insight into the scope and scale of the phenomenon[1]. Children left behind can face particular constraints and vulnerabilities that the general left-behind population do not face. When a family member migrates, children can be placed in the position of taking over tasks and obligations that would normally be performed by the adult members of the household (de la Garza, 2010) Depending in the specific economic and social position of the household, this can imply children taking over income-earning positions, which can result in exploitation by employers.

Changing responsibilities within a household can also result in children having less time for age-appropriate obligations such as school. The effect migration has on educational attainment depends on a number of factors such as migration prevalence, gender roles and expectations, remittance receipt, household composition, etc.., and it would be incorrect to state that migration has universally negative impacts on schooling outcomes. This is not to say, however, that the positive impacts of migration outweigh the negatives when assessing education outcomes. Several studies conducted in particular country contexts have documented the negative effects migration can wreak on educational attainment. A 2003 study of children left behind in Mexico suggests that

[1] See Cortes (2007) for an overview of studies on numbers of children left behind in specific countries.

boys are at higher risk of dropping out of school following the migration of a family member because they often need to work to supplement household income. Girls in rural communities have higher dropout rates due to inter-household distribution of resources that favours males, and at higher levels of education, girls are at higher risk of dropping out due to marriage (Kandel, 2003). School attendance among children in migration-affected households have been shown to suffer in other studies as well, such as that of McKenzie and Rapoport (2011), which finds that boys in migrant households have a lower chance of completing junior high school and both boys and have lower chances of completing high school. Within the 16-18-year-old age range, education among boys has been shown to decrease because of current migrant, and among girls it decreases due to increased housework. Further studies in Ecuador (Herrera & Carrillo, 2005), Moldova (Salah, 2008), and Albania (Giannelli & Mangiavacchi, 2010) have noted various negative repercussions of parental absence on declining school performance, decreased attendance, and declining graduation rates.

Educational attainment is not the only dimension in which children left behind suffer during the absence of a parent. Health outcomes can also be affected by migration of household members, particularly if those household members are caretakers. While migration affects children's health outcomes differently according to the elapsed time since the migration of a parent, researchers Kanaiaupuni and Donato (1999) in Mexico found that the migration of a parent contributed to higher infant mortality rates immediately following migration. They also note that during the initial adjustment period following migration, children's general health is disrupted (due to emotional stress, changing nutritional inputs, changing responsibilities, etc.). Among children in Moldova, caretakers noted in a 2010 UNICEF evaluation that children left behind by migrating parents were more likely to postpone seeking medical care, were less likely to eat three meals a day, and were less likely to eat nutritious meals. Children in migration-effected households also reported higher rates of missing meals (UNICEF Moldova & CRIC Moldova, 2008).

Elderly

Children are not the only group that is documented to be negatively affected by migration of caretakers. The elderly are another particularly vulnerable group that can suffer from the loss of a household member. The elderly parents of migrants who remain behind must often also help out in the household in new ways, and this can sometimes include care of children. Such new care roles can be difficult for both children and caregiver, neither of whom are accustomed to the expected roles. Elderly persons can also directly suffer health declines as a result of the migration of adult children. In a 2010 study of elderly health outcomes in Mexico, author Antman finds that there is a statistically-significant relationship between poor parental health outcomes and the migration of children from the household. The relationship was demonstrated not only by higher self-reporting of physical and mental health deterioration, but also by numbers of elderly individuals suffering from heart attack or stroke (Antman, 2010). While the author acknowledges that such a relationship can be more robustly confirmed, it does indicate that the realm of elderly health as affected by migration should be further investigated. Health declines can also be connected to emotional stress and longing, features of migration that are often discussed in the context of elderly left behind. Many studies, such as that of King and Vullnetari (2006) in Albania and Grant, Falkingham, and Evandrou (2009) in Moldova, note that the social price of migration for

the elderly left behind can be high. Particularly in countries experiencing other structural and socio-economic changes, the migration of children can foster a sense of loss and abandonment that contributes to depression among the elderly.

Meso effects: Effects on the community

Migration's effects on the community level closely mirror those effects borne on individual and household level. As with the micro-level analysis of migration's positive and negative impacts, it is possible to see that migration can affect development through a number of channels.

Inequality

One of migration's impacts on development can be in reducing inequality between individuals and households in migrant-sending communities. While there are conditions under which migration can exacerbate inter-household inequality, migration often plays an important role in reducing the disparities between households in terms of wealth, access to community institutions, and resources. This effect is particularly acute in communities with a high prevalence of emigration, as larger migration networks '…spread the benefits of migration to members at the lower end of the consumption and wealth distributions of the community.' (McKenzie & Rapoport, 2007: p. 22)

It is often posited that the individuals who migrate, particularly to international rather than internal destinations, are those with certain resources at their disposal: international migration is an option for only the select few individuals who have the opportunity to migrate. A number of authors (notable among them Barham and Boucher, 1998) have noted that migrants tend to be the better-educated and employed members of their cohorts. The benefits of migration, then, tend to be received by the households within the community that are capable of sending migrants and are thus not necessarily the relatively worse-off households to begin with (Black, Natali, & Skinner, 2005; Lipton, 1980; Zachariah, Mathew, & Rajan, 2001).

Social Remittances

In line with the reduction in community inequality, migration has been documented to contribute to the transmission of cultural, social, and political norms. As was mentioned in discussing the effects of migration on norms and expectations on the micro level, migration processes can transform population dynamics within whole communities. A 2008 assessment by Beine, Docquier, and Schiff finds that migrants transfer fertility norms (norms relating to the number of children families are expected to produce) to their communities back home, resulting in a gradual decrease in the average number of children on the national level.

Migration can help transform political attitudes and engagement in sending communities as well. In investigating the long-held assumption that individuals who pursue education abroad promote democracy in their home countries, author Spilimbergo (2008)—using a panel data set documenting features of foreign students in various host countries since 1950—demonstrated that foreign-educated students are indeed more likely to champion democratic values within their home countries. While this result is stronger for small origin countries and only if the education is obtained in a democratic country, it is very telling about the value of migration in fostering political change in sending countries. In a recent (2009) study of six Latin American countries, authors Cordova and Hiskey find that better connections to international migrant networks increase civic participation among individuals within the sending community

by promoting democratic principles, a more critical appraisal of the home country's democratic track record, and higher participation in community affairs (in UNDP, 2009).

Migrant networks

Connections to migrants and migration networks—and, by extension, the knowledge and capital transfer they enable—can also increase entrepreneurship and investment among individuals in migration-effected communities. A number of studies have demonstrated the positive effect migration can have on the growth of small enterprises across a variety of regional settings. Authors Woodruff and Zenteno (2007), for instance, confirm that among 6000 microenterprise owners across Mexico, attachment to migration networks increases investment levels, profits, and sales, especially in high-capital sectors. A 2005 assessment of the role of favourable exchange rate movements experienced by Filipino migrant workers during the Asian financial crisis found that households with migrants abroad were able to dedicate more hours to work in self-employment and were better able to enter capital-intensive enterprises such as manufacturing, communication, and transportation services (Yang, 2005). In addition to directly enabling the growth of small enterprise, migration and remittances can play a large role in perpetuating community growth via multiplier effects. Authors Taylor, Arango, Hugo, Kouaouci, Massey, and Pellegrino (1996) confirm the value of migration for the stimulation of community economic activities. According to their article on the effect of migration on community development, '…income and employment multipliers from remittances are quite high, and many of the indirect benefits do not accrue to migrant households themselves, but to other who provide them with goods and services that would not be consumed in the absence of international migration.' (Taylor et al., 1996: p. 411) The authors go on to state that the 'second-round' effects of remittances and other capital transfers on household incomes and employment can constitute 'productive' investment when those expenditures imply community-level economic growth.

Brawn drain

Particularly when the emigration flow is characterised by the migration of low-skilled individuals, communities may experience a so-called 'brawn drain' (Penninx, 1982) in which able-bodied, (primarily) young men leave the community of origin to perform labour somewhere else. While this *lost labour effect* (Taylor, 1984) can cause productivity to plummet in traditional, primary economic sectors (such as agriculture) via the reduction of agricultural labourers and innovators, the implications of this 'brawn drain' can be far more wide-sweeping. As was mentioned prior, the assignment of duties, tasks, and roles within households can experience significant shifts when a member of the household migrates. The reassignment of responsibilities and obligations within individual households can result in a society-wide re-configuration of roles and rights, the results of which can include a fundamental shift in a community's labour force in either a positive, negative or neutral direction.

Human capital investment

In addition to the problems created by the reconfiguration of the labour force, large-scale migration of working-age adults can have other spill-over effects. The absence of healthy, economically-productive adults within a community that has experienced large-scale emigration can have serious implications for basic community functioning. The absence of individual caretakers (as discussed above) not only affects individual households but entire communities, particularly when the people left behind by

migration are more vulnerable populations to begin with who have limited capacities to cope with changes the affect household well-being. As will be discussed in more depth later, the emigration of the highly-skilled can be very problematic for the communities they leave behind, and this is especially true when those that leave are trained in particular sectors. The emigration of health professionals can have wide implications for the health of those left behind in communities of origin. The flight of healthcare workers often leaves heavy burdens on the healthcare system in the sending country; highly-skilled health professionals not only take their training and expertise with them, but they also leave colleagues who remain behind with higher workloads and added stress as well as inadequate supervision. Many of the healthcare systems in countries affected by large-scale emigration of health workers also suffer from inadequate health infrastructure and sub-standard equipment, which can be partially attributed to the absence of qualified healthcare experts (Nguyen, Yeoh, & Toyota, 2006). The lack of knowledge, training, and adequate facilities all contribute to poorer healthcare among left-behind populations.

Migration, particularly when it occurs with high prevalence within a community, can also be associated with the development of negative incentives for the accumulation of human capital. De Brauw and Giles (2006), for instance, find that for individuals approaching school-leaving age, the opportunity cost of schooling increases as migration becomes more common because migration is available and viable as an outside option. This has been found to be a negative incentive (especially for males) for continued education in some parts of Mexico. At the same time, we also see evidence of the opposite phenomenon in other countries where the prospect of migration encourages human capital formation as a way to leave the country for a better future.

Macro effects: Effects on the country and region

Given the many benefits migration can bring on micro and meso level, it is natural that there would also be positive and negative implications on the macro level. Remittances are one means by which migration can very substantially affect the development trajectories of whole countries, and its affects have been the subject of much research.

Remittances

Migration can positively affect sending-country economies via remittances. The money that is sent through formal channels can be used by the home country's central bank to securitize against future loans, allowing financial institutions to borrow money in the international arena. Remittances are a source of foreign exchange and thus affect the balance of payments (BOP). The use of foreign exchange to alleviate the BOP burdens can also pay for imports (Bugamelli & Paterno, 2005; Ratha, 2003; Ratha & Shaw, 2006). Ratha and Shaw (2006) explain that remittances can improve a receiving countries' credit worthiness, and securitization can help countries raise external financing.

At a macro level remittances are considered to be a stable source of external financing and are often countercyclical. While foreign capital in the form of foreign direct investment often takes flight at the prospect of disaster or conflict, remittances may surge precisely during these times of need. For instance, Clarke and Wallsten (2004) observed an increase in remittance flows after natural disasters; Yang (2005) showed that remittances to the Philippines increased following the 1997 financial crisis.

All of these factors have the potential to help increase economic growth in the migrant-sending country. The remittances that are used for consumption can help meet every

day needs and stimulate the economy. Remittances that are used for investment have an even greater multiplier effect, which creates more economic growth. There is a large debate in the literature about the use of remittances for consumption or investment, but it is clear that both consumption and investment of remittances have a multiplier effect, although those effects are estimated to be of different magnitudes (Adams, 1998).

Change in labour force

Furthermore, migration and the decrease in numbers of workers in certain areas can be beneficial in several ways. The UNDP notes in the 2009 Human Development Report that mobility of rural agricultural workers to urban areas (or destinations even further afield) can be imperative to structural transformation. Further, the movement of workers can lower unemployment rates when sizable numbers of workers leave the country, which also increases wages.

Migration (and the economic benefits it can bring with) can play an important role in reducing wage and income disparities and other inequalities between migrant-sending and receiving destinations. This applies to migration both *within* countries (internal migration between and among regions) and *between* countries, as the reduction of wage disparities results from integration of labour markets (World Bank, 2009).

Moral hazard[2] can happen when the people left behind have less incentive to work and leave the labour market due to the money sent home. A rise in remittances reduced the labour force participation in Managua, Nicaragua, but also increased self-employment (Funkhouser, 1992). In several Caribbean countries, Itzigsohn (1995) found that remittances reduced the participation rates of the remaining household heads. Yang (2005) puts a more positive spin on the reduction of labour force participation. He finds that remittances reduce child labour and increase adult labour. As Yang (2005) points out, not all labour reduction is bad. In some cases remittances allow for more education instead of work, which will have increased positive effects in the future. Dutch disease happens when new large flows of money enter the country, raising the value of the local currency and making domestic products more expensive to importers, which can lower export competitiveness.

High-skilled migration

The migration and subsequent circularity of highly-skilled workers is another important benefit of migration for both the home and host country (Batista, Lacuesta, & Vicente, 2007). As the discussion on micro-level benefits earlier touched upon, migration can increase human capital development when positive incentives for such development are created. Increased returns to education (via higher probability of being employed abroad) can incline those remaining behind to invest in education and other personal optimisation activities in preparation for potential future migration (Stark, Helmenstein, & Prskawetz, 1998). This increase in human capital is not dependent on the return of migrants abroad, further cementing the benefit of migration for home-country development. The migration and circular movement of highly-skilled migrants brings other benefits as well. When highly-skilled or educated migrants who have gained additional experiences, skills, and competencies abroad return to their countries of origin, they bring additional human capital with them. In line with the 'brain gain' discussed on individual level earlier, the return of educated migrants brings macro-level

[2] A situation where there is a tendency to take undue risks because the costs are not borne by the party taking the risk; in this case, less incentive to work.

benefits such as new knowledge, attitudes, and skills acquired abroad. They also bring network and professional connections with them, which can further reinforce the development of local economic structures to increase productivity of the highly-skilled. Returnees can also bring much-needed capital and entrepreneurial insight with them (Skeldon, 2009).

For the home country, it is possible that the most productive people in the society (the 'brains') are the ones who leave, causing a 'brain drain' that hinders development (Özden & Schiff, 2006; Schiff & Wang, 2008). The sending of remittances may cause moral hazard (Chami, Fullenkamp, and Jahjah, 2003) and Dutch disease, and large remittance flows can lead to exchange rate appreciation and lower export competitiveness, (Amuedo-Dorantes & Pozo, 2004; Bourdet & Falk, 2006).

'Brain drain' or 'brain waste' are important negative aspects of migration. 'Brain drain' occurs when highly skilled workers leave a country and usually do not return, taking all of their knowledge with them. This is particularly problematic in settings where their skills are scarce and/or where public funds have been used to educate them. Adams (2003) shows how pervasive this issue is and how it has led to shortages of specific workers in particular countries. A clear example of this problem is in Guyana, where 89 percent of skilled workers have migrated (Docquier & Marfouk, 2006). These shortages are particularly pervasive in the public sector and in the medical field. Small island nations are among those most affected by brain drain. Brain drain is particularly problematic in countries where people attain higher education just as a way to leave the country. 'Brain waste', on the other hand, can occur in two different ways. If a small country over-invests in a specific type of human capital (for example, doctors) and also does not allow emigration, unemployment rates will be relatively high among workers who have that type of human capital. If people are not allowed to leave or do not leave when given the choice, then brain waste will occur. Brain waste can also occur (and often does) when highly-skilled migrants cannot find employment in line with their skills after migrating. Mattoo, Neagu, and Özden (2008) show that highly-skilled immigrants to the United States from Eastern Europe and Latin America tend to be unable to find employment in the area in which they are trained. Brain waste occurs, then, when migrants could use their human capital more effectively if they were employed in the sector for which they are trained.

Diaspora

Additional contributions to development can be made via a country's diaspora. While individual migrants can make enormous contributions to development through investment, capital exchange, circularity, etc., migrants functioning within a collective context—the diaspora—can also make vital contributions to home country development. Members of a country's diaspora are often not a homogenous group comprised of ideologically similar individuals working in conjunction with one another to achieve common goals. With that said, the diaspora can be instrumental in affecting origin-country development, particularly when it comes to conflict and post-conflict reconstruction and reconciliation processes. The role of the diaspora within conflict contexts is not without controversy; depending on the particular conflict and country context, members of the diaspora can act as both facilitators and constrainers of conflict (for a more in-depth discussion, refer to Smith and Stares, 2007). Despite the potential for both help and harm, the diaspora abroad can play an instrumental role in building constructive relationships between countries of origin and residence, particularly to the

end of transforming the way conflict is conceptualised and addressed politically. Noting examples of the Cypriot diaspora in London and the Tamil/Sinhalese diaspora in Canada and Europe, author Zunzer (2004) notes that the diaspora can become socio-economic, cultural, and political 'bridge builders' between home and host country. Further, the diaspora often support pro-peace engagement by representatives in their home countries who can accelerate conflict resolution agendas in the absence of diaspora members (Zunzer, 2004). Author Mohamoud (2006) also notes that among conflict-generated African diaspora abroad, lobbying within both home and host country is used to pressure home-country government to adopt different domestic and foreign policies. While these interests are admittedly sometimes 'factional' and non-productive, the fact that the diaspora can utilise their unique (geographic and economic) positions to campaign for change points to a promising capacity and role for the diaspora in negotiating conflict reconceptualisation.

It is also possible for the diaspora to have a negative impact on the origin country. One area where we see this is in the role of the diaspora in funding, stimulating, and prolonging conflict in their home countries while resident abroad. Depending on the conflict-specific circumstances, the diaspora can encourage continued conflict via the direct financial support of warring parties. In an econometric model of conflict in which diaspora is included as a variable, Collier and Hoeffler (2004) find that the presence of a large diaspora abroad significantly increases the chance of repeat conflict due to the transmission of conflict-sustaining capital. This has been observed by both Kaldor (2007) and Duffield (2001) as well, who note that the direct material resources (such as capital and arms) and indirect resources (remittances) transferred to home countries can provide the resources necessary to perpetuate conflict. Diasporas can also help prolong conflict through political lobbying and public opinion campaigns. Depending on the stage of the conflict in which the country is engaged, the particular political objectives of the diaspora, and the mechanisms through which members of the diaspora work to affect conflict (such as international intervention), the diaspora's involvement in conflict is not by definition destructive. In several specific country cases, however, the diaspora have been connected to the inflaming of tensions. This has been documented in the case of the Irish diaspora in the United States lobbying the government to intervene in Northern Ireland (Adamson, 2002), the Tamil diaspora in Canada coercing businesses and charities to aid the Liberation Tamil Tigers of Eelam (LTTE) (La, 2004), and the Croatian diaspora in various countries conducting public relations campaigns to encourage acceptance of a Croatian state (Skrbis, 2007).

Social Remittances

As was mentioned earlier, migration can act as catalyst in the transformation of social norms and attitudes. While these changes can be seen in a negative light (that they represent the exportation of Western values and thus embody the destructive potential of globalisation), the positive implications of certain types of change are clear. In addition to positive effects on the empowerment of women (as discussed earlier), migration can play an important role in reconceptualising social class and hierarchy. Author de Haas (2006) notes that among marginalised ethnic groups in Morocco, such as ex-slaves, landless serfs, and sharecroppers (many of whom are considered 'black' in contrast to the lighter-skinned elite), migration has been a vital opportunity to break away from traditional class structures and accumulate wealth, resulting in a sort of 'socio-economic emancipation'. A similar effect has been observed in Mexico by authors

Taylor et al. (2005) who note that in high-migration areas, remittances sent from both internal and international migrants act as income equalisers within communities.

Currently, we see multiple ways in which migration can have a positive impact on development but more and more the debate is starting to look at the causality of migration and development (migration causes development vs. development causes migration). Castles (2008) asks the question "Development and migration – migration and development: what comes first? The answer is obvious, and I am sure we all agree on it: The two are part of the same process and therefore constantly interactive."

Similarly, de Haas (2010) expands on this notion:

> "Migration is not an independent variable ''causing'' development (or the reverse), but is an endogenous variable, an integral part of change itself and a factor that may enable further change. This is why it is more correct to refer to the reciprocal relationship between migration and broader development processes instead of the – one-way – ''impact'' of migration on development." (de Haas, 2010: p. 253)

We must further disentangle the relationship between migration and development by continuing to study this phenomenon in greater detail.

3. Academic insights with regard to the *six policy priorities*

3.1 Focusing more on migration in the development dialogue and on development in the migration dialogue.

In the Dutch policy context focusing on migration in the development dialogue and on migration in the development dialogue meant that migration should play a role in foreign policy as a cross-cutting issue like gender or human rights. Black and Sward (2009) focus on the integration of migration issues into national development, specifically focusing on Poverty Reduction Strategy Papers. Even though many PRSPs include a reference to migration, increasing attention is not easy to demonstrate. Although there has been a shift in the way that migration and development linkages are dealt with in academic and international policy circles, there is little evidence of this shift in PRSPs.

The *Human Development Report 2009 – Overcoming barriers: Human mobility and development* elabourates on this point. It explains that Poverty Reduction Strategy has not paid much attention to migration but that it could provide a useful tool for integrating migration into development strategy. The same report suggests "making mobility an integral part of national development strategies."

3.2 Fostering institutional development in migration management

Within the Dutch policy context, fostering institutional development in migration management, according to the 2008 policy document, means helping with improved data collection, combating illegal immigration, facilitating legal migration, combating human trafficking and people smuggling and providing adequate protection to refugees and asylum seekers.

Several authors argue that reducing barriers to mobility is one of the most useful ways to increase development (Clemens, 2011; Hanson, 2009; Ruhs, 2009; Sabates-Wheeler, 2009; Pritchett, 2006; Legrain, 2006). Clemens (2011) argues for improving labour mobility and lowering barriers to emigration. He explains that gains from removing barriers are estimated to be between 50 and 150 % of world GDP. Compared to the estimated gains from removing trade policy barriers and capital flow barriers, which would only amount to a couple percent of world GDP, this is a substantial gain. He continues to explain that the partial elimination of labour mobility barriers (with no more than 5% of people in poor countries emigrating) would mean higher gains than completely abolishing all policy barriers to trade and capital flows. While emigration has first order effects on welfare, remittances have only second or third order effects. While these second or third order effects can be important (Amuedo-Dorantes & Pozo, 2004; Cox-Edwards & Rodríguez-Oreggia, 2008; Vargas-Silva, 2009), the first order effects could be much larger. Clemens (2011) continues to explain that credit constraints and limited information also play a role in the immobility of people but that policy barriers in destination countries place a major role.

Migrant Protection is sighted as another important aspect of migration management (Ruiz & Aguinas, 2008).

> "Governments of origin should not be the only ones concerned about migrant protection. Countries of destination can also play an active role in collabourating with countries of origin governments to determine which areas there is a need for protection measures. Memorandums of understanding with countries of origin that explicitly address workers' protection and studies or audits of their own national laws to identify areas for migrant protection can also contribute to the overall well-being of migrants." (Ruiz & Aguinas, 2008: p. 4)

Protection measures are important as migrants are often vulnerable groups (with often less access to information) and governments are often reluctant to offer government assistance, worker compensation and social protection safety nets like health insurance. Ruiz and Aguinas (2008) suggest a migrant welfare fund that is government-operated in the origin country and financed by migrants or their employers that can fill this gap.

Especially for undocumented migrants, tighter immigration controls mean more incentive to stay in the host country and become citizens in order to gain access to work (Harris, 2002; Newland, 2009b). Restrictive policies inhibit migrants to return, because they fear that they lose the option of migrating back (temporarily, permanently or circular) to the host country (Weil, 2002). Restrictive policies encourage irregular migration and irregular migrants are the least motivated to return, especially because more restrictive polices increase the cost and risk of irregular migration (de Haas, 2007; Massey, 2005). 'Temporary' migrants will often become 'permanent' migrant if economic and political conditions in origin countries stay undesirable and if

immigration policies of destination countries become more restrictive (de Haas, 2009b). This is a paradox in migration management that many host country government do not appear to understand.

Restrictive policies have other negative effects. For instance, they have led to an increase in migrants and refugees dying or becoming seriously injured while trying to enter the US and Europe (Cornelius, 2004; de Haas, 2007). When there are more border controls to combat illegal migration, smuggling becomes more professional and migration strategies and routes diversify. Restrictive migration also interrupts circular migration patterns which strongly reduces the potential positive effects of migration on development (de Haas, 2005). Other harmful effects include: more undocumented migration and smuggling (therefore also more exploitation and/or degrading treatment of migrants) which leads to less visibility of and control over migration; non-refugees use asylum procedures to try to enter and stay in the country; immigrants are labeled as economic refugees or illegals; migration may become criminalized; If strict policies are combined with negative public discourses on migration, public xenophobia may become justified which hampers integration of migrants (de Haas, 2005).

Evidence clearly suggests that creating more legal channels, including lower-skilled, for migration could decrease costs and have potentially positive outcomes for poverty reduction and redistribution in origin countries. Current restrictive immigration policies and marginalization of regular and irregular immigrants involves risk and vulnerability for the migrants involved and is also likely to have a negative impact on the poverty and inequality-reducing potential of migration (de Haas, 2009a). While it is clear that allowing more legal migration is of benefit for development, this does not mean that there are not real concerns with regard to social cohesion and the host population's views on migration.

Newland (2009b) gives several suggestions for increased legal migration channels. For long-term but not permanent residents, she suggests issuing long-term visas, multiple re-entry permits, and the possibility of being absent from the country of destination for long periods without endangering their legal status, which enable circularity in the migration process. For short-term residence, she suggests 'managed circular migration'. She explain that the most influential incentive for compliance with the terms of such programs are the prospect of permanent status 'earned' by compliance coupled with the ability to work, no criminal record, and possibly other indications of integration. She also explains that the more inflexible the requirements, the less likely they are to be observed. Other measures that increase the incentive for circularity are pension portability and portability of other social benefits like health insurance.

According to a publication by Fair Politics (Evert Vermeer Stichting, 2008), the selective immigration policy mostly serves the Dutch interest and is at odds with development policy and the interest of the migrant.

Migration management in the Netherlands is only one of the areas of focus for this policy priority. It is also concerned with strengthening migration management in the origin countries mainly through capacity building and data collection. While capacity building is a key area of importance in developing countries and improved data collection is always useful, it is unclear what the real goal of this policy is. On one hand it seems that

increased capacity building in meant to help countries keep their citizens within their borders.

Many international organizations such as the World Bank and several branches of the United Nations system have been calling for better data in the area of migration and remittances. Better data means more accurate information which can feed directly into evidence-based policy making. In this way, the Dutch efforts to increase data collection can be seen to have a direct positive impact on the countries of origin.

3.3 Promoting circular migration/brain gain

According to the Dutch government migration and development policy priorities, promoting circular migration and brain gain implies a 'triple-win' scenario where the migrant the country of origin and the country of destination all benefit from the migration process. Within the Dutch context, this means supporting highly skilled migrants to return for short periods of time to their origin countries and (in theory) to facilitate schemes for migrants to come to the Netherlands. Under this priority, a pilot circular migration program was also set up to bring middle-skilled workers to the Netherlands for a specified period.

There are several positive impacts suggested in the literature on temporary or circular migrations (Abella, 2006; Hugo, 2009; Ruhs, 2006; Sabates-Wheeler, 2009). Although the triple win scenario is often cited, some are more skeptical about the triple-win. Skeldon (2010) cautions about thinking of circular or temporary migration as a 'silver bullet'. The ILO, for instance, suggests that circular migration is not the preference of most migrants and that migrant workers are not really winners since they have limited choice with regard to jobs, changing employers, timing of return, and family unification as well as the social costs involved with frequent separation from family. They also suggest that countries of origin aren't really winners as there are small numbers of legal migration opportunities offered and they have to make large concessions to gain these opportunities. They put forward that only host countries are winners since they are provided 'labour without people': or "circular migrants with ill-defined rights, making it easier for employers to exploit workers, and engage in flexible hiring and firing, in line with economic and business conditions, and short term savings in integration costs" (Wickramasekara, 2011: p. 3). "Circular migration is not intrinsically positive or negative in relation to human development; its impact depends upon the circumstances in which it occurs and the constraints that surround it" (Newland, 2009a: p. 15).

De Haas (2007) is also skeptical and argues that temporary (or circular) migration creates 'false hope'. Past experience with guest worker programs have shown that it's extremely difficult to enforce 'revolving door' policies and that a substantial proportion of migrants will probably settle. From a destination-country point of view, migrants are being taken in without hope of permanent settlement which can work against integration policies, where they exist.

Recommendations for successful circular migration programs

Recommendations from various authors include: Longer periods of stay as the short duration of contracts strongly reduce a migrant's ability (in terms of savings and skills) to contribute in origin country and recover financial costs associated with migration also increases likelihood that migrant's rights are respected as longer periods of stay may encourage more assistance required in working and residing in a host country.

(Agunias & Newland, 2007; Wickramasekara, 2011). Other recommendations are to provide secure and flexible residency rights and to simplify application procedures for entry, permanent residence and naturalization and recognize dual nationality (Newland, 2009a). Also, the possibility to change employers should be available (with portable visas) which limits the power (and possible abuse/exploitation that comes with it) of employers (Agunias & Newland, 2007; Newland, 2009a; Wickramasekara, 2011). According to Newland (2009a) and Wickramasekara (2011), multi-annual multi-entry visas should be issued and make sure to give long-term residents the right to return which increases labour-market flexibility and reduces permanent settlement. Pensions and other social security benefits should be made portable Re-integration support in the origin country is also key. Other suggestions from Agunias & Newland (2007), Newland (2009a) and Wickramasekara (2011) are to provide opportunities for vocational/skills training which increases the learning experience for migrants who can bring back the gained skills, provide options for permanent residence for repeat migrants and countries of origin and destination can create networks and databases to connect expatriates with jobs and other opportunities back home. Success in destination country makes circular migration more likely (Agunias & Newland, 2007). To ensure that a circular migration program is sustainable, the program must be consistent with development priorities in the origin country, a sense of ownership should be created for both origin and destination countries and active involvement of different stakeholders should be promoted, especially private sector.

Hugo (2009) also gives suggestions for successful programs including: the proper management of labour demand, combining long term forecast of supply deficits with practical methods for responding to current demands of industry, transparency of the admissions criteria for selection and length of approval process, the recognition of qualifications to enhance utilization of migrants' skills, cooperation between origin and destination countries especially in supervising recruitment and employment, protection of the fundamental rights of the migrant workers, flexibility in determining periods of stay to allow for differences in the type of work to be performed and conditions in the labour market, allowing for change of employers within certain limits, avoiding creating conditions (i.e., imposing forced savings schemes, employment of cheap labour though trainee schemes) which will motivate migrants to opt for irregular status and the adoption of more ''development friendly'' migration policies by both sending and receiving countries.

Maurice Schiff (2004) proposed a "solution to the guest-worker program" where a private agency would buy an employer's foreign-worker bond and charge an insurance premium. If the guest worker were to return home, the agency would redeem the bond with interest; if not, the agency would try to apprehend the worker to recover the bond's money. If the worker could not be found, the agency would forfeit the bond.

Temporary/circular migration program examples

Examples of circular migration programs are the seasonal agricultural worker agreements between Canada and Mexico and the Caribbean, and the programs between Spain and Morocco, Colombia, Ecuador and others. Spain, as a large labour recruiting country, links its immigration programs to development in the country of origin, among others by building the capacities of migrant workers to contribute to home community development. Colombia, as a large labour exporter, links this emigration to fighting poverty. Also discussed were the seasonal agricultural worker movement between

Guatemala and Canada, and the live-in caregiver flows between the Philippines and Canada. Both of these occur outside any formal bilateral agreement, and are closely and jointly managed by governments and employers or employer associations (IOM, 2008).

Drawn from such programs are some common model elements of development-friendliness; e.g. non-discriminatory towards lower skilled workers from developing countries; visa flexibility to permit repeat migration and, in the case of the caregivers, the opportunity to apply for more permanent status; targeted selection from among the under-privileged (Mexico-Canada agreement)[3]; standard contracts with decent wages and social protection, preparation and protection of workers at every stage of their mobility; a high percentage of return; huge remittances to families back home. These practices are becoming more common across countries: e.g. the standard contracts used by the Philippines and Sri Lanka as a means to enforce 'benchmark' or minimum wages for their migrant workers are increasingly being pursued by other Asian countries of origin (IOM, 2008). These programs all share a few things in common, namely: where there is close government involvement in the selection, contractual arrangements and support of migrants and their families, the migration process is less costly, safer and more likely to have higher economic and welfare benefits. The investment costs in regulating recruiters and employers can be high but also has a clear payoff (in terms of wages, social security, sound relations between the governments and so on) (Verduzco Igartúa, 2004). The Philippines has a "life cycle" approach in which they give training and information as well as documenting, protecting and supporting their overseas workers and families (Yang and Martinez, 2006). South Korea has the Employment Permit System which practices a government-to-government approach to reduce the exploitation of temporary migrant workers.

Newland (2009a) explains that while some governments have managed to establish circular migration programs, the programs are usually designed to meet specific policy objectives, which may or may not correspond to migrants' personal preferences. Skeldon (2010) emphasizes that circular migration generally works well in areas where population movements are relatively free and specifically in internal migration.

In line with the Migration and Development policy note, several temporary return (or circular migration from the Netherlands) projects were started. In this case circular migration took on a different character. The starting point for the circularity was from the Netherlands. Several schemes were put in place to help foster development in origin countries by encouraging highly skilled foreigners from developing countries to return to their countries of origin for short periods of time to help foster development through knowledge transfer. One such project (Migration for Development in Africa (MIDA) Ghana Health) was started in 2008 to enhance development and brain gain. The project enabled Ghanaians residing and working in healthcare in the Netherlands or other EU countries to return temporary to Ghana in order to transfer their knowledge and skills to the Ghanaian healthcare sector. Furthermore Ghanaians can stay temporary in the Netherlands to follow training programmes.[4] This form of circular migration is used as a tool to strengthen the positive contribution of migrants and migration to development

[3] Basok (2003) carried out an assessment of the development impact of this program in the communities of origin and at least at that time the results were not encouraging.

[4] Source: International Organization for Migration Reviewed the 17th of February 2012 from: http://www.iomnederland.nl/english/Programmes/Migration_Development/Projects_Migration_Development/MIDA_Ghana_Health_III_Project

(EMN, 2010a). Other similar programs such as the IOM Temporary Return of Qualified National (TRQN) program, which has existed in some form in many countries allows highly qualified nationals living in a destination country to return to their origin country for short periods of time (usually 3-6 months) to engage in capacity building and development projects.

3.4 Strengthening the involvement of migrant organizations

With regard to the Dutch Migration and Development policy priorities, the involvement of migrant organizations means leveraging these organizations to contribute more in the countries of origin. In the Dutch context, this translates into making sure that organizations have funding to operate and that their knowledge is drawn on in different country contexts. This notion is closely linked to diaspora engagement.

It is clear that the diaspora can contribute in many ways (Portes, Haller, & Guarnizo, 2002). Diasporas are considered potential investors and actors in development (de Haas, 2010). Remittances from the diaspora in particular are considered an important development tool (Jones, 1998; Kapur, 2004; Ratha, 2003) as was previously discussed. Plaza and Ratha (2011) elabourate on the contributions of the diaspora including remittances (Ratha & Shaw, 2007; World Bank, 2006), trade, direct investment, investments by household receiving remittances, investments in capital markets, wealth and asset accumulation, collective remittances and transfers of technology and skills.

Ratha, Mohapatra, Özden, Plaza, Shaw, and Shimeles (2011) expand on these positive aspects explaining that diaspora are better equipped to increase investment flows between sending and receiving countries since they often have insightful information about investment opportunities. Ties to the country (with regard to emotion, social networks, etc.) make may make them more likely to invest (Lucas, 2001; Nielsen & Riddle, 2007).

It is important, however, to understand the distinction between (a) diaspora engagement (of a group) and (b) the engagement of individuals in the diaspora. Diaspora engagement of a group is collective while the latter is an individual endeavor. There are numerous examples of the diaspora engaging in a positive way. Agunias (2006a) cites China's economic growth being regarded as heavily influenced by investment from the Diaspora of about 30 million overseas Chinese. More recently, Vanhonacker, Zweig and Chung (2005) showed a significant increase in the number of returnees with advanced technical skills engaging in entrepreneurship activities. In the case of India, Lowell and Findlay (2001) show an increasing investment in rural areas by returnees. Additionally, the growth of India's software industry is often attributed to returning expatriates and Indian entrepreneurs abroad. As Hugo (2003) noted, non-resident Indians (NRIs) have been involved in "establishing significant economic activity in India." In 2002, they were responsible for about 9 percent of total foreign investments.

Plaza & Ratha (2011) mention different ways in which diaspora organisations can contribute to development.[5] (1) Through trade: Diaspora organisations can provide

[5] For more information on this topic see: Baser & Morgan (2008), Beauchemin & Schoumaker (2009), Brinkerhoff (2009), COMPAS (2004), Chikezie (2007), Crush (2011), De Bruyn & Huyse 2008), GTZ (2006), GTZ (2009), Gueron & Spevacek (2008), Horst (2008), Schüttler (2008)

insights into international trade opportunities, reducing trade costs. Some governments and private businesses already employ diaspora market knowledge (for example establishing Diaspora Trade Councils). (2) Direct investment: Diaspora organisations have knowledge of potential investment opportunities. Due to their language skills and cultural knowledge they can be important in two ways: direct investments in origin country or investors can use the expertise of diaspora organisations/members to increase the profitability of their businesses. (3) Collective remittances: Compared to information on Asian and Latin American diasporas, not much is known "about the scope, scale, patterns, and impact of African diaspora associations" (p.17). Governments in some origin countries have tried to channel collective remittances into certain investments or community development. For example, the Mexican government has offered grants that match remittances from Home Town Associations (HTAs) or diaspora organisations (3-for-1 program). The Colombian government also matches funds of migrant groups for local project that target vulnerable groups in the country. However, there has been little evaluation of these programmes. Furthermore, if out migration is limited to certain areas, which is often the case, the regional links of diaspora organisations may worsen income disparities.

According to Plaza and Ratha (2011), there are some limitations to the potential development impact of HTAs. First, HTA's may not possess the most accurate information on the community's needs or their priorities are distinct from those of the community. Second, the capacity of these organisations to grow or cooperate with other organisations is limited, because they tend to be composed of volunteers and have limited abilities to fundraise. Third, it is possible that members in an HTA become divided.

3.5 Strengthening the link between remittances and development

The positive effects of migration through remittances are the most cited positive area of migration on development. In section 2 of this paper, numerous examples were already given of the effects remittances can have on development. In the Dutch Policy context, strengthening the link between remittances and development includes facilitating favorable conditions for remittance sending (i.e. improving transparency the Dutch remittance market).

The general line in the international literature is that remittances are private flows and should be treated as such. Attempts by governments to interfere with remittance flows (i.e. by taxing them) will probably be counterproductive as migrants may start remitting more through informal channels or stop sending remittances. These attempts also don't acknowledge that it's deceptive to distinguish between consumption and investment as spending money on consumption can have positive multiplier effects (increase demand for local products, more employment, etc.) (Skeldon,2008). Spending on housing, health, food, schooling, etc are now considered as improving human capital and well-being.

As Skeldon (2008) cautioned about seeing circular migration as a silver bullet to migrant, de Haas (2005) explains that remittances should not be seen as a 'development

mantra' (as Kapur (2004) suggests) as only a small percentage of people in the world are international migrants. Therefore, there is a selective and heterogeneous nature of the impact of migration and remittances (de Haas, 2005). Remittances may be both the cause and consequence of migration (Rapoport & Docquier, 2005). It is also possible for remittances to trigger chain migration, although this link has been less explored in the literature (Dimova & Wolff, 2009; Ratha et al., 2011).

Mohapatra and Ratha (2011) explain how remittances can be leveraged for development specifically in the case of Africa. They explain that policies to improve the quality of data on remittances, to reduce transaction costs, to improve transparency in the market, to encourage innovative money transfer technologies and to use remittances to improve access to capital markets. High remittance costs can be reduced by increasing competition in the market. The African remittance market is kept unnecessarily expensive because of exclusivity agreements (Ratha et al., 2011). Hamel (2009) similarly explains that the internet and other information and communication technologies are increasingly playing a role in the remittance market. An important new area of remittance transfer that should be facilitated are mobile remittance services (Ratha et al., 2011).

3.6 Encouraging sustainable return and reintegration.

Return migration in the Dutch policy context takes on a different form than in the usual migration and development policy debate. In the Dutch context encouraging sustainable return and reintegration entails ensuring the return of failed asylum seekers and minor asylum seekers voluntarily and victims of human trafficking. Most of the return migration and development discussion does not focus on this type of return with regard to enhancing development. Voluntary departure is not the usual understanding of return within the return migration and development context.

Whether return migrants contribute to the development of their home country depends on a number of factors. These include the number of returnees, their motivations for return, the conditions in the country of origin as well as the kinds of resources they bring back with them and in what way they are put to use (ILO & IILS, 2010).

There are many ways in which return migrants can contribute to their countries of origin (Agunias, 2006b; Dustmann & Kirchkamp, 2002). Often migrants accumulate financial resources while abroad and then bring this money home to spend or invest. Furthermore, they may return with additionally acquired skills that can contribute to the domestic economy. Therefore, "return migration represents an inflow of both financial and human resources" (McCormick & Wahba, 2001). Return migrants in many cases also have increased access to social capital. Business contacts, other social relations or networks outside the country can have positive effects on development (Klagge & Klein-Hitpaß, 2007). Specifically in the sector of small and medium sized businesses return migrants can help the development of the domestic market (OECD, 2008). A number of studies have shown that a significant proportion of return migrants become self-employed or open a business back in the home country. This has been shown for a variety of African countries or regions, including Egypt (Wahba, 2007), West Africa (Gubert & Nordman, 2008) and the Mahgreb countries (Cassarino, 2008). In India and China many high-skilled return to country of origin with significant experience and skills gained abroad (see examples in Agunias (2006a)). Return migrants can bring

new technologies to their home country (as seen in research conducted in China, see Agunias, 2006a) In addition, the opportunity to bring a new technology into China has been the motivation for many to return as it is a good way of increasing one's wealth in China (Vanhonacker et al., 2005). However, more studies still need to be carried out in this area.

Some more negative effects of return migration can also be witnessed. In the case of repeated periods of temporary migration (in particular among Asian migrants to Gulf countries), the effects of return migration may be limited or even negative[6]. According to IOM (2005), if return migration is not managed properly it can harm development, particularly in the case of returning refugees and asylum seekers. At the same time, return migration is more likely to affect development positively if it is sustainable.

> "Assessing the impact of return migration on development is not a straightforward exercise given the many different types of possible effects – social, economic, political and cultural. The impact may vary greatly over time and according to the scale of return movements. Moreover, return not only affects the migrant, but also the community of reintegration and the wider national socio-economic networks and services." (IOM, 2005: p. 289)

According to Ghosh (2000), origin countries will gain development benefits from return migration when three conditions are satisfied. They include: 1) workers return with knowledge that is more advanced, or with better skills than they would have acquired at home; 2) the knowledge and skills acquired abroad are relevant to the needs of the home country economy; and 3) the migrants must be willing and have the opportunity to use the skills upon return.

The Dutch government is mainly concerned with return migration in the context of pay-to-go schemes or assisted voluntary return schemes. Black, Collyer, and Somerville (2011) find that these schemes do not attract large numbers of migrants, do not result in major development gains and have a limited impact on the behavior of returned migrants. Migration DRC (2009) suggests that it is important to be cautious about the potential of these programs to contribute to development. Although assisted voluntary return migrants have been associated with entrepreneurship, the reality is that they often face serious limitations upon their return which makes such a venture difficult.

Decisive factors with regard to migrants' decisions to return to their country of origin include a variety of aspects. Cassarino (2004) explains that resource mobilizations (tangible and intangible) and preparedness (willingness to return-voluntary act) are key factors. He explains that "the higher the level of preparedness, the greater the ability of returnees to mobilize resources autonomously and the stronger their contribution to development" (Cassarino, 2004: p. 275). King (2000) suggests that migrants return for a variety of economic, social, family/life cycle and political reasons. Non-economic factors and pull factors in origin country are often more important. Migrants will generally only return when there is something for them to return to.

[6] For more on this see Zachariah, Prakash & Rajan (2003), Zachariah, Mathew & Rajan (1999, 2000, 2001a, 2001b, 2002), Zachariah & Rajan (2001a, 2001b), Zachariah, Nair & Rajan (2001)

Associations with return from the host country perspective include: a higher relative wage (return to education) in host country reduces the optimal migration duration (Dustmann & Kirchkamp, 2002); shorter duration in host country is associated with more likelihood to return (Zakharenko, 2008); family ties in host country decrease the likelihood of return (Zakharenko, 2008); having gained skills in host country (human capital) that increases immigrant's earning potential back home, stimulates return (Dustmann & Weiss, 2007). Associations with return from the home country include: Social factors like being married before emigration translate into strong ties to origin country and reduces the optimal migration duration (Dustmann & Kirchkamp, 2002; Zakharenko, 2008); return is more likely to wealthier and geographically closer countries (Borjas & Bratsberg, 1996); high purchasing power of the host country currency in the home country increases the likelihood of return (research in UK and US) (Dustmann & Weiss, 2007; Zakharenko, 2008). Zakharenko (2008) found this correlation only for those who have spent a relatively long time in the US. Among the highly skilled, variables such as family in origin county, lifestyle, and a strong personal connection to their home play a larger role than income gains or economic incentives for the return decision (Gibson & McKenzie, 2011). Zakharenko (2008) finds that the unskilled are more likely to return.

Origin country factors tend to be the most important in the decision to return (Black et al., 2004). Political problems reduce the likelihood and peace and democracy increase the likelihood of return (Bloch & Atfield, 2002; Simmons, 2000). Black, Koser, Munk, Atfield, D'Onofrio, and Tiemoko (2004) found that especially among Afghans, Tamil and Somali's political factors and particularly the notion of security played an important role in decision to (not) return. Security can refer to personal safety, but also the general political climate in the country (Black et al., 2004). Economic problems in home country reduce likelihood of return, especially (lack of) employment (Al-Ali, Black, and Koser, 2001; Black et al., 2004; Morrison, 2000; Simmons, 2000). Solutions to housing, property and land-access problems as well as job opportunities ensures that returned refugees can build up a life in origin country (Simmons, 2000). Family reunion increase motivation to return (Black et al., 2004; Morrison, 2000). Migrants are more likely to return if they encounter favorable conditions back home (e.g. sustained economic growth, a favorable business climate, employment opportunities and decent working conditions) (GCIM, 2005).

Individual factors are also important in the decision to return. Being married in host country reduces likelihood of return as well as having children in the host country. Possibility for migrants to retain their residency rights makes migrants more inclined to return to their origin country (for a short or longer period) (IMI, 2009). For the elderly, the portability of pension and visa rights are important (IMI, 2009).

4. New insights and developments in the area of M&D and important areas not part of Dutch M&D policy

Faist (2009) suggests that it is unlikely that the migration-development mantra will be sustained at its present level in the policy debates and in research. Skeldon (2008) suggests that a shift in thinking about migration and development is required towards

more reactive rather than proactive policies because migration cannot be manipulated to bring about development itself. Moreover, research on urbanization, international migration and development needs to be integrated, and the role of cities and metropolitan governments needs to be given greater prominence in the migration and development debate which is also supported by Kundu (2009). De Haas (2010) explains that it is unlikely for migration to overcome more macro development constraints although it can be important at the micro level. Migration is more likely to be a process that contributes to sustainable development when a country is already on the right track. Structural reform is a precondition for leveraging migration for development (IMI, 2009; de Haas, 2010). Omelaniuk (in IOM, 2008) argues that many solutions to development issues lie outside the scope of migration and may be more related to economic and labour market planning. She also argues that no one-size fits all policy can exist, but that policies have to be adapted to the challenges faced by particular countries, which indicates a more reactive approach.

Other important issues in migration and development that were not included in the Dutch government policy priorities of 2008 include:

1. Enhancing immigrant integration for development: Integration and naturalization can be important tools to aid the contribution of migrants in the country of origin. Evidence suggests that integration in destination countries may allow migrants to engage more fully in the development of their origin country (IMI, 2009). Those migrants that have access to the most information and resources are those that are best able to engage back in the origin country. For this reason, it is important to increase immigrant integration socio-economically, socio-culturally and with regard to legal rights.
2. Return as understood by the migration and development community (not voluntary departure): Return as understood by the migration and development community and explained in the previous section can be an avenue that enhances development under the correct conditions. For return to really contribute to development it must be purely voluntary. One main that has proven impact is in return migrant entrepreneurship (when this is entrepreneurship of opportunity and not necessity). Support for (return) migrant entrepreneurship could be scaled up by the Dutch government by means of support to organizations like IntEnt or other NGOs working in the area. Return is particularly useful for development in a circular context were knowledge and capital are continuously being renewed and circulated.
3. Internal migration: Internal migration is extremely large around the world and more attention should be paid to this dynamic when formulating development policies. First of all, more research needs to be conducted in this area to understand how to best leverage internal migration for development. The specific context varies across countries which can have a large baring on the development outcomes. For instance, in China, citizens need permission to move within the country which means that there can also be undocumented internal migration. Understanding these types of dynamics can help aid evidence-based policy making.
4. Diaspora engagement policies of origin countries: Diaspora engagement policies that are implemented by migrant origin countries are another important way for migrants to be engaged in the contribution to development but this area had little focus in the previous policy priorities. While the Dutch government has put a

priority on strengthening diaspora organizations in the Netherlands, more attention could be paid to the engagement policies of the origin countries. For the diaspora to be most affective, policies should be institutionalized from the origin country side. Countries like India and Israel have affective diapora engagement policies which other countries could learn from. The Dutch government could make more efforts to help put such polies be put in place in the origin countries as such policies are still under developed or lack capacity for implementation in many of the Dutch development priority counties.

5. New and more channels for legal migration: The opening of more legal channels for migration (for all skill levels), which was something mentioned in the previous policy priorities but not acted upon. This is also an area which most academic authors cite as being one of the most important avenues for increasing development. We know that migration aids human development, but when migrants are in an undocumented situation, this greatly hampers their ability to contribute back home. Allowing for more regulated legal channels for migration will have an automatic welfare enhancing affect.
6. Enhancing social remittances: Enhancing social remittances (the transfer of skills, behaviors, attitudes, norms and values (Castles & Milller, 2009)) is another area of interest in the migration and development literature. This could be enhanced in different ways, through increased communication and increased circular migration as well as through greater levels of integration in the Netherlands allowing more social remittances to be transferred.
7. Enhancing student migration: Student migration (for 'brain gain') is another type of migration that can enhance the capability of migrants to contribute to development. Opening more channels for students from developing countries to study in the Netherlands would enable young dynamic members of origin countries to gain knowledge in the Netherlands that could then be brought back. Programs like NUFFIC currently exist in the Netherlands but could be scaled up and increasingly targeted at the development cooperation countries.

Along the same lines as the above mentioned policy improvements, UNDP (2009) and Yang (2009) proposed policy reforms to maximize the development impacts of migration including:

- Liberalizing and simplifying regular channels that allow people to seek work abroad;
- Ensuring basic rights for migrants;
- Reducing transaction costs associated with migration;
- Improving outcomes for migrants and destination communities;
- Enabling benefits from internal mobility; and
- Making mobility an integral part of national development strategies.
- Give migrants voting rights
- Provide migrants access to a variety of financial services, not just remittances
- Promote enterprise establishment by migrants and their households
- Encourage retirement in the home country with pensions earned abroad

Clemens (2010) makes the strongest plea for increase labour mobility to developed countries to enhance development.

> "The clearest step toward a migration policy that includes development, and a development policy that includes migration, is for rich countries to greatly raise the number of temporary work visas available to people from developing countries. Even working for limited periods in rich countries can offer spectacular earning opportunities to developing-country workers (Clemens, Montenegro, and Pritchett 2008). And all of the alternative policies are bad. Setting aside the ethical problems of forcibly limiting movement, trying to stop migration in a mobile world helps create hundreds of thousands of clandestine migrants per year, and deters people from leaving who fear the risks of returning (Clemens and Bazzi 2008). Allowing permanent migration while blocking temporary migration might greatly limit the number of people born in a poor country who ever get the chance to work in a rich country, if voters fear those who come to stay more than those who come for a while and go (Pritchett 2006). A focus on permanent migration also ignores the reality, revealed as the European Union slowly opens to migration from its poorest new member nations, that many people seeking work in richer areas seek it as a temporary opportunity before soon returning home (Clemens and Bazzi 2008)." (Clemens, 2010: p. 19)

5. Concluding remarks

This background paper examined the latest academic insights with regards to migration and development and the factors that foster or hinder the relationship between migration and development. It examined and gave examples of what is known about the possibilities to influence these factors through policy. The paper specifically looked at the six priority areas of the Dutch government with regard to migration and development but then went on to discuss other areas that would be worthwhile for policy engagement.

Based on the review of the academic literature with regard to the migration and development, it seems advisable to refocus more on the migration management policy priority and the return and reintegration policy priority since these two were either not fully implemented or interpreted in a different way than the international discourse with regard to development.

Other areas of focus for future policy could be enhancing immigrant integration for development, return as understood by the migration and development community (not voluntary departure), internal migration, diaspora engagement policies of origin countries, new and more channels for legal migration, enhancing social remittances and enhancing student migration.

References

Abella, M. (2006). Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration. *A Paper Prepared for the International Symposium on International Migration and Development*, 28–30 June, Turin, Italy.

Acosta, P., Fajnzylber, P., and Lopéz, J. H. (2007). The Impact of Remittances on Poverty and Human Capital: Evidence from Latin American Household Surveys. In Ç. Özden and M. Schiff (Eds.), *International Migration, Economic Development and Policy* (pp. 59-98). Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan.

Adams, R. H. (1991). *The Effects of International Remittances on Poverty, Inequality, and Development in Rural Egypt* (IFPRI Research Report 86). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Adams, R. H. (1998). Remittances, Investment and Rural Asset Accumulation in Pakistan. *Economic Development and Cultural Change, 47(1)*, 155-173.

Adams, R. H. (2003). *International Migration, Remittances and the Brain Drain: A Study of 24 Labour -Exporting Countries* (World Bank Policy Research Working Paper 3069). Washington, DC: World Bank.

Adams, R. H. (2004). *Remittances and Poverty in Guatemala* (World Bank Policy Research Working Paper 3418). Washington, DC: World Bank.

Adams, R. H. (2006a). Remittances, Poverty, and Investment in Guatemala. In Ç. Özden and M. Schiff (Eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain* (pp. 53-80). Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan.

Adams, R. H. (2006b). *Remittances and Poverty in Ghana* (World Bank Policy Research Working Paper 3838). Washington, DC: World Bank.

Adams, R. H., and Page, J. (2003). *International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries* (World Bank Policy Research Working Paper 3179). Washington, DC: World Bank.

Adams, R. H., and Page, J. (2005). Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries? *World Development, 33(10)*, 1645-1669.

Adamson, F. (2002). Mobilizing for the Transformation of Home: Politicized Identities and Transnational Practices. In N. Al-Ali and K. Koser (Eds.), *New Approaches to Migration? Transnational Communities and the Transformation of Home* (pp. 155-169). London: Routledge.

Agunias, D. R. (2006a). *From A Zero-Sum to a Win-Win Scenario - Literature Review on Circular Migration*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Agunias, D. R. (2006b). *Remittances and Development: Trends, Impacts, and Policy Options - A Review of the Literature*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Agunias, D. R., and Newland, K. (2007). *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward* (MPI Policy Brief). Washington, DC: Migration Policy Institute.

Al-Ali, N., Black, R., and Koser, K. (2001). Refugees and Transnationalism: The Experience of Bosnians and Eritreans in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *27(4)*, 615-634.

Amuedo-Dorantes, C., and Pozo, S. (2004). Workers' Remittances and the Real Exchange Rate: A Paradox of Gifts. *World Development, 32(8)*, 1407-1417.

Antman, F. M. (2010). Adult Child Migration and the Health of Elderly Parents Left Behind in Mexico. *American Economic Review, 100(2)*, 205-208.

Barham, B., and Boucher, S. (1998). Migration, Remittances, and Inequality: Estimating the Net Effects of Migration on Income Distribution. *Journal of Development Economics, 55(2)*, 307-331.

Baser, H. & Morgan, P. (2008). *Five core capabilities* (Excerpt of Capacity, Change and Performance Study Report, ECDPM Discussion Paper 59B). Maastricht: ECDPM.

Batista, C., Lacuesta, A., and Vicente, P. C. (2007). *Brain Drain or Brain Gain? Micro Evidence from an African Success Story* (IZA Discussion Paper No. 3035). Bonn: Institute for the Study of Labour.

Beauchemin, C. & Schoumaker, B. (2009). Are migrant associations actors in local development? A national event-history analysis in rural Burkina Faso. *World Development, 37,* 1897-1913.

Beine, M., Docquier, F., and Schiff, M. (2008). *International Migration, Transfers of Norms and Home Country Fertility* (IZA Discussion Paper No. 3912). Bonn: Institute for the Study of Labour.

Biao, X. (2007). How Far are the Left-Behind Left Behind? A Preliminary Study in Rural China. *Population, Space and Place, 13(3)*, 179-191.

Black, R., Collyer, M., and Somerville, W. (2011). *Pay-to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?* Washington, DC: Migration Policy Institute.

Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'Onofrio, L., and Tiemoko, R. (2004). *Understanding Voluntary Return* (Home Office Online Report 50/04). London: Home Office.

Black, R., Natali, C., and Skinner, J. (2005). *Migration and Inequality* (Equity and Development , World Development Report 2006 Background Paper). University of Sussex: Development Research Centre on Migration.

Black, R., and Sward, J. (2009). *Migration, Poverty Reduction Strategies and Human Development* (Human Development Research Paper No. 38). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

Bloch, A., and Atfield, G. (2002). *The Professional Capacity of Nationals from the Somali Regions in Britain* (Report for Refugee Action and IOM). London: University of London.

Borjas, G. J., and Bratsberg, B. (1996). Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born. *The Review of Economics and Statistics, 78(1)*, 165-176.

Bourdet, Y., and Falck, H. (2006). Emigrants' Remittances and Dutch Disease in Cape Verde. *International Economic Journal, 20(3*), 267-284.

Brinkerhoff, J.M. (2009). Creating an enabling environment for diasporas' participation in homeland development. *International Migration, online publication*, 75-95.

Bugamelli, M., and Paterno, F. (2005). *Do Workers' Remittances Reduce the Probability of Current Account Reversals?* (Wold Bank Policy Research Working Paper 3766). Washington, DC: World Bank.

Cassarino, J.-P. (2004). Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies, 6(2)*, 253-279.

Cassarino, J.-P. (2008). *Return Migrants to the Maghreb Countries: Reintegration and Development Challenges* (MIREM Global Report). Florence: European University Institute.

Castles, S. (2008). Development and Migration - Migration and Development: What Comes First? *A Paper Prepared for the Social Science Research Council Conference Migration and Development: Future Directions for Research and Policy*, 28 February – 1 March, New York, NY.

Castles, S., and Miller, M. J. (2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (4th edition). New York and London: Palgrave Macmillan.

Chami, R., Fullenkamp, C., and Jahjah, S. (2003). *Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?* (IMF Working Paper WP/03/189). Washington, DC: IMF.

Chikezie, C. (2007). *Strategies for building diaspora/migrant organisation capacity for development.* Brussels: Global Forum on Migration & Development.

Clarke, G., and Wallsten, S. (2004). *Do Remittances Protect Households in Developing Countries Against Shocks? Evidence from a Natural Disaster in Jamaica*. Washington, DC: World Bank.

Clemens, M. (2010). *A Labour Mobility Agenda for Development* (CGD Working Paper No. 201). Washington, DC: Center for Global Development.

Clemens, M. (2011). Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk? *Journal of Economic Perspectives, 25(3)*, 83–106.

Clemens, M. A., and Bazzi, S. (2008). Don't Close the Golden Door: Making Immigration Policy Work for Development. In N. Birdsall (Ed.), *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next U.S. President* (pp. 241-272). Washington, DC: Center for Global Development.

Clemens, M. A., Montenegro, C. E., and Pritchett, L. (2008). *The Place Premium: Wage Differences for Identical Workers Across the U.S. Border* (CGD Working Paper No. 148). Washington, DC: Center for Global Development.

Collier, P., and Hoeffler, A.(2004). Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers, 56(4)*, 563-595.

COMPAS. (2004). *The contribution of UK-based diasporas to development and poverty reduction.* Oxford, UK: COMPAS, University of Oxford for the Department for International Development

Cornelius, W. (2004). Evaluating Enhanced US Border Enforcement. *Migration Information Source*. Retrieved March 1, 2012, from http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=223

Cortes, R. (2007). *Children and Women Left Behind in Labour Sending Countries: An Appraisal of Social Risks* (United Nations Children's Fund Working Paper). New York, NY: UNICEF.

Cox-Edwards, A., and Rodríguez-Oreggia, E. (2008). Remittances and Labour Force Participation in Mexico: An Analysis Using Propensity Score Matching. *World Development, 37(5)*, 1004–1014.

Cox-Edwards, A., and Ureta, M. (2003). International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador. *Journal of Development Economics, 72(2)*, 429-461.

Crush, J. (2011). Diasporas of the South: Situating the African Diaspora in Africa. In *Diaspora for development in Africa* (Chapter 1). Washington, D.C.: The World Bank.

de Brauw, A., and Giles, J. (2006). *Migrant Opportunity and the Educational Attainment of Youth in Rural China* (IZA Discussion Paper No. 2326). Bonn: Institute for the Study of Labour.

De Bruyn, T. & Huyse, H. (2008). *Evaluation of Oxfam Novib's capacity building programme for diaspora organisations: Final version*. Retrieved 27 March 2012, from http://www.diaspora-centre.org/DOCS/Oxfam_Novib_diaspo.pdf

de Haas, H. (2005). International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts. *Third World Quarterly, 26(8)*, 1269-1284.

de Haas, H. (2006). Migration, Remittances and Regional Development in Southern Morocco. *Geoforum, 37(4)*, 565-580.

de Haas, H. (2007). Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. *Development and Change, 38(5)*, 819-841.

de Haas, H. (2009a). *Mobility and Human Development* (Human Development Research Paper No. 1). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

de Haas (2009b). *Migration System Formation and Decline: A Theoretical Inquiry Into the Self-Perpetuating and Self-Undermining Dynamics of Migration Processes* (IMI Working Papers No.19). University of Oxford: International Migration Institute.

de Haas, H. (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review, 44(1)*, 227–264.

de la Garza, R. (2010). *Migration, Development and Children Left Behind: A Multidimensional Perspective* (United Nations Children's Fund Working Paper). New York, NY: UNICEF.

Deshingkar, P., and Grimm, S. (2005*). Internal Migration and Development: A Global Perspective* (Migration Research Series No. 19). Geneva: International Organisation for Migration.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH. (2006). *Egyptian, Afghan, and Serbian diaspora communities in Germany: How do they contribute to their country of origin?*(Discussion Paper). Eschborn: GTZ.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH. (2009). The Ghanaian diaspora in Germany: Its contribution to development in Ghana. Eschborn: GTZ.

Dimova, R. D., and Wolff, F.-C. (2009). *Remittances and Chain Migration: Longitudinal Evidence from Bosnia and Herzegovina* (IZA Discussion Paper No. 4083). Bonn: Institute for the Study of Labour.

Docquier, F., and Marfouk, A. (2006). International Migration by Education Attainment, 1990-2000. In M. Schiff and Ç. Özden (Eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain* (pp. 151-199). Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan.

Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.

Dustmann, C., and Kirchkamp, O. (2002). The Optimal Migration Duration and Activity Choice after Re-Migration. *Journal of Development Economics, 67(2)*, 351-372.

Dustmann, C., and Weiss, Y. (2007). Return Migration: Theory and Empirical Evidence from the UK. *British Journal of Industrial Relations*, *45(2)*, 236–256.

Dutch Ministry of Foreign Affairs (2008). *International Migration and Development 2008* (Policy Memorandum). The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

Evert Vermeer Stichting (2008). *Fair Politics. Migratie en Ontwikkeling. Triple-win of Nederlands belang?* Fair Politics.

Faist, T. (2009). Transnationalization and Development: Toward an Alternative Agenda. *Social Analysis, 53(3)*, 38-59.

Fargues, P. (2006). *The Demographic Benefit of International Migration: Hypothesis and Application to Middle Eastern and North African Contexts* (World Bank Policy Research Working Paper 4050). Washington, DC: World Bank.

Funkhouser, E. (1992). Migration from Nicaragua: Some Recent Evidence. *World Development, 20(8)*, 1209-1218.

Gang, I. N., Co, C. Y., and Yun, M.-S. (2000). Returns to Returning. *Journal of Population Economics 13(1)*, 57-80.

Ghosh, B. (2000). Return Migration: Reshaping Policy Approaches. In B. Ghosh (Ed.), *Return Migration: Journey of Hope or Despair?* (pp. 181–226). Geneva: International Organization for Migration.

Giannelli, G. C. , and Mangiavacchi, L. (2010). *Children's Schooling and Parental Migration: Empirical Evidence of the "Left Behind" Generation in Albania* (IZA Discussion Paper No. 4888). Bonn: Institute for the Study of Labour.

Gibson, J., and McKenzie, D. (2011). The Microeconomic Determinants of Emigration and Return Migration of the Best and Brightest: Evidence from the Pacific. *Journal of Development Economics, 95(1)*, 18-29.

Global Commission on International Migration (GCIM) (2005). *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action.* Geneva: Global Commission on International Migration.

Grant, G., Falkingham, J., and Evandrou, M. (2009). *The Impact of Adult Children's Migration on Wellbeing in Later Life: Voices from Moldova* (CRA Discussion Paper No. 0902). University of Southampton: Centre for Research on Ageing.

Gubert, F., and Nordman, C. J. (2008). *Return Migration and Small Enterprise Development in the Maghreb* (MIREM Analytical Report 2008/2). Florence: European University Institute.

Gueron, J. & Spevacek, A.M. (2008). *Diaspora-development nexus: The role of ICT.* Washington D.C.: USAID Knowledge Services Center.

Gulati, L. (1993). *In the Absence of Their Men: The Impact of Male Migration on Women*. New Delhi: Sage Publications.

Hadi, A. (1999). Overseas Migration and the Well-Being of Those Left Behind in Rural Communities of Bangladesh. *Asia-Pacific Population Journal, 14(1)*, 43–58.

Hamel, J.-Y. (2009). *Information and Communication Technologies and Migration* (Human Development Research Paper No. 39). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

Hanson, G. H. (2009). *The Governance of Migration Policy* (Human Development Research Paper No. 2). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

Harris, N. (2002). *Thinking the Unthinkable: The Immigration Myth Exposed.* London: I.B. Tauris.

Herrera, G., and Carrillo, M. C. (2005). Los Hijos de la Migración en Quito y Guayaquil: Familia, Reproducción Social y Globalización. Informe Final de Investigación. Ecuado: FLACSO.

Hildebrandt, N., and McKenzie, D. (2005). *The Effects of Migration on Child Health in Mexico* (World Bank Policy Research Working Paper 3573). Washington, DC: World Bank.

Horst, C. (2008). *Diaspora engagements in development cooperation* (Policy brief no. 8). Oslo: International Peace Research Institute.

Hugo, G. (2003). Circular Migration: Keeping Development Rolling? *Migration Information Source*. Retrieved March 1, 2012, from http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=129

Hugo, G. (2009). Best Practice in Temporary Labour Migration for Development: A Perspective from Asia and the Pacific. *International Migration*, *47(5)*, 23-74.

ILO and IILS (2010). *Making Migration a Development Factor: The Case of North and West Africa.* Geneva: ILO.

International Migration Institute (IMI) (2009). *Enriching the Migration and Development Debate: Suggestions from an Experience in the Field* (IMI Policy Briefing No. 2). University of Oxford: International Migration Institute.

IOM (2005). Enhancing the Benefits of Return Migration for Development. In IOM, *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration* (pp. 287-296). Geneva: IOM.

IOM (2008). *International Migration and Development – Continuing the Dialogue: Legal and Policy Perspectives.* Geneva: IOM.

Itzigsohn, J. (1995). Migrant Remittances, Labour Markets, and Household Strategies: A Comparative Analysis of Low-Income Household Strategies in the Caribbean Basin. *Social Forces, 74(2)*, 633-655.

Jones, R. C. (1998). Introduction: The Renewed Role of Remittances in the New World Order. *Economic Geography, 74(1)*, 1–7.

Kaldor, M. (2007). *New and Old Wars: Organized Violence in a Globalized Era* (2nd edition). Stanford: Standford University Press.

Kanaiaupuni, S. M., and Donato, K. M. (1999). Migradollars and Mortality: The Effects of Migration on Infant Mortality in Mexico. *Demography, 36(3)*, 339-353.

Kandel, W. (2003). The Impact of U.S. Migration on Mexican Children's Educational Attainment. In M. Cosio, R. Marcouz, M. Pilon, and A. Quesnel (Eds.), *Education, Family, and Population Dynamics* (pp. 305-328). Paris: CICRED.

Kapur, D. (2004). *Remittances: The New Development Mantra?* (G-24 Discussion Paper Series). New York and Geneva: United Nations.

King, R. (2000). Generalizations from the History of Return Migration. In B. Ghosh (Ed.), *Return Migration: Journey of Hope or Despair?* (p. 7-55). Geneva: IOM.

King, R., and Vullnetari, J. (2006). Orphan Pensioners and Migrating Grandparents: The Impact of Mass Migration on Older People in Rural Albania. *Ageing and Society, 26(5)*, 783-816.

Klagge, B., and Klein-Hitpaß, K. (2007). *High-Skilled Return Migration and Knowledge-Based Economic Development in Regional Perspective – Conceptual Considerations and the Example of Poland* (CMR Working Papers 19/77). Warsaw: Centre of Migration Research.

Kuhn, R. (2005). A Longitudinal Analysis of Health and Mortality in a Migrant-Sending Region of Bangladesh. In S. Jatrana, M. Toyota, and B. S. A. Yeoh (Eds.), *Migration and Health in Asia* (pp. 177–208). London: Routledge.

Kundu, A. (2009). *Urbanisation and Migration: An Analysis of Trends, Patterns and Policies in Asia* (Human Development Research Paper No. 16). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

La, J. (2004). Forced Remittances in Canada's Tamil Enclaves. *Peace Review, 16(3),* 379-385.

Lipton, M. (1980). Migration from the Rural Areas of Poor Countries: The Impact on Rural Productivity and Income Distribution. *World Development, 8(1)*, 1-24.

Lowell, B. L., and Findlay, A. (2001). *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses - Synthesis Report* (International Migration Paper No. 44). Geneva: International Labour Office.

Lucas, R. E. B. (2001). *Diaspora and Development: Highly Skilled Migrants from East Asia* (Institute for Economic Development Working Paper 120). Boston, MA: Department of Economics, Boston University.

Mansuri, G. (2007). 'Does Work Migration Spur Investment in Origin Communities? Entrepreneurship, Schooling, and Child Health in Rural Pakistan. In Ç. Özden and M. Schiff (Eds.), *International Migration, Economic Development and Policy* (pp. 99-140). Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan.

Massey, D.S. (2005). *Backfire at the Border: Why Enforcement Without Legalization Cannot Stop Illegal Immigration.* Washington, DC: Cato Institute.

Mattoo, A., Neagu, I. C., and Özden, Ç (2008). Brain Waste? Educated Immigrants in the US Labour Market. *Journal of Development Economics, 87(2)*, 255-269.

McCormick, B., and Wahba, J. (2001). Overseas Work Experience, Savings and Entrepreneurship Amongst Return Migrants to LDCs. *Scottish Journal of Political Economy, 48(2)*, 164-178.

McKenzie, D., and Rapoport, H. (2007). Network Effects and the Dynamics of Migration and Inequality: Theory and Evidence from Mexico. *Journal of Development Economics, 84(1),* 1-24.

McKenzie, D., and Rapoport, H. (2011). Can Migration Reduce Educational Attainment? Evidence from Mexico. *Journal of Population Economics, 24(4)*, 1331-1358.

Migration DRC (2009). *Assisted Voluntary Return (AVR): An Opportunity for Development?* (DRC Briefing 20). Brighton: University of Sussex.

Mohamoud, A. A. (2006). *African Diaspora and Post-Conflict Reconstruction in Africa* (DIIS Brief). Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Mohapatra, S., and Ratha, D. (Eds.) (2011). *Remittance Markets in Africa*. Washington, DC: World Bank.

Morrison, J. (2000). *External Evaluation of the Voluntary Return Project for Refugees in the United Kingdom 1989-99*. London: Refugee Action.

Mountford, A. (1997). Can Brain Drain Be Good for Growth in the Source Economy? *Journal of Development Economics, 53(2)*, 287-303.

Newland, K. (2009a). *Circular Migration and Human Development* (Human Development Research Paper No. 42). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

Newland, K. (2009b). The Paradox of Permanency: An Incentive-based Approach to Circular Migration Policy in the European Union. *Labour Migration and its Development Potential in the Age of Mobility, Round Table Theme 2: Circular Migration*, 15-16 October, Malmö, Sweden.

Nguyen, L., Yeoh, B. S. A., and Toyota, M. (2006). Migration and the Well-Being of the "Left Behind" in Asia. *Asian Population Studies, 2(1),* 37-44.

Nielsen, T. M., and Riddle, L. (2007). *Why Diasporas Invest in the Homelands: A Conceptual Model of Motivation* (School of Business Working Paper Series). Washington, DC: George Washington University.

OECD (2008). *International Migration Outlook 2008*. Paris: OECD.

Olimova, S., and Bosc, I. (2003). *Labour Migration from Tajikistan* (International Organisation for Migration in Cooperation with the Sharq Scientific Research Center). Dushanbe: IOM.

Özden, Ç., and Schiff, M. (2006). *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington, DC: World Bank.

Penninx, R. (1982). A Critical Review of Theory and Practice: The Case of Turkey. *International Migration Review, 16(4)*, 781-818.

Plaza, S., and Ratha, D. (Eds.) (2011). *Diaspora for Development in Africa*. Washington, DC: World Bank.

Portes, A., Haller, W. J., and Guarnizo, L. E. (2002). Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation*. American Sociological Review , 67(2)*, 278-298.

Pritchett, L. (2006). *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labour Mobility*. Washington, DC: Center for Global Development.

Rapoport, H., and Docquier, F. (2005). *The Economics of Migrants' Remittances* (IZA Discussion Paper No. 1531). Bonn: Institute for the Study of Labour.

Ratha, D. (2003). Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance. In World Bank, *Global Development Finance 2003* (pp. 157-175). Washington, DC: World Bank.

Ratha, D., Mohapatra, S., Özden, Ç., Plaza, S., Shaw, W., and Shimeles, A. (2011). *Leveraging Migration for Africa – Remittances, Skills, and Investments*. Washington, DC: World Bank.

Ratha, D., and Shaw, W. (2006). Trends, Determinants, and Macroeconomic Effects of Remittances. In World Bank, *Global Economics Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration* (pp. 85-115). Washington, DC: World Bank.

Ratha, D., and Shaw, W. (2007). *South-South Migration and Remittances* (World Bank Development Prospects Group Working Paper 102). Washington, DC: World Bank.

Ruhs, M. (2006). The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy. *International Labour Review, 145(1–2)*, 7–36.

Ruhs, M. (2009). *Migrant Rights, Immigration Policy and Human Development* (Human Development Research Paper No. 23). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

Ruiz, N. G., and Aguinas, D. R. (2008). *Temporary Workers: Migrant Welfare Funds from Developing Countries* (Migration and Development Brief 7, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group). Washington, DC: World Bank.

Sabates-Wheeler, R. (2009). *The Impact of Irregular Status on Human Development Outcomes for Migrants* (Human Development Research Paper No. 26). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

Sabates-Wheeler, R., and Waite, M. (2003). *Migration and Social Protection: A Concept Paper* (Migration DRC Working Paper T2). Brighton: University of Sussex.

Salah, M. A. (2008). *The Impacts of Migration on Children in Moldova* (United Nations Children's Fund Working Paper). New York: UNICEF.

Schiff, M. (2004). *When Migrants Overstay Their Legal Welcome: A Proposed Solution to the Guest-Worker Program* (IZA Discussion Paper No. 141). Bonn: Institute for the Study of Labour.

Schiff, M. (2005). *Brain Gain: Claims About Its Size and Impact on Welfare and Growth are Greatly Exaggerated* (IZA Discussion Paper No. 1599). Bonn: Institute for the Study of Labour.

Schiff, M., and Wang, Y. (2008). Brain Drain and Productivity Growth: Are Small States Different? (IZA Discussion Paper No. 3378). Bonn: Institute for the Study of Labour.

Schüttler, K. (2008). *The contribution of migrant organisations to income generating activities in their countries of origin* (Working Paper N. 50). Geneva: International Labour Organization.

Simmons, A. (2000). Introduction: What are the Conditions for Successful Refugee Return? *Refuge, 19(3)*, 1-2.

Skeldon, R. (2008). International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? *Population and Development Review, 34(1)*, 1-18.

Skeldon, R. (2009). Of Skilled Migration, Brain Drains and Policy Responses. *International Migration, 47(4)*, 3-29.

Skeldon, R. (2010). *Managing Migration for Development: Is Circular Migration the Answer?* Brighton: University of Sussex.

Skrbis, Z. (2007). The Mobilized Croatian Diaspora: Its Role in Homeland Politics and War. In H. Smith, and P. Stares (Eds.), *Diasporas in Conflict: Peace-Makers or Peace-Wreckers?* (pp. 218-238). Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press.

Smith, H., and Stares, P. (Eds.) (2007). *Diasporas in Conflict: Peace-Makers or Peace-Wreckers?* Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press.

Spilimbergo, A. (2008). *Democracy and Foreign Education* (IMF Discussion Paper No WP/07/51). Washington, DC: IMF.

Stark, O., Helmenstein, C., and Prskawetz, A. (1998). Human Capital Depletion, Human Capital Formation, and Migration: A Blessing or a "Curse"? *Economics Letters, 60(3)*, 363-367.

Stark, O., and Wang, Y. (2002). Inducing Human Capital Formation: Migration as a Substitute for Subsidies. *Journal of Public Economics, 86(1)*, 29-46.

Taylor, E. (1984). Egyptian Migration and Peasant Wives. *Merip Reports, 124*, 3-10.

Taylor, J. E., Mora, J., Adams, R., and Lopez-Feldmann, A. (2005). Remittances, Inequality and Poverty: Evidence from Rural Mexico. *A Paper Prepared for the American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, 24-27 July, Providence, RH.

Taylor, J. E., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Massey, D. S., and Pellegrino, A. (1996). International Migration and Community Development. *Population Index, 62(3)*, 397-418.

United Nations Development Program (UNDP) (2009). *Human Development Report 2009 – Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*. New York: United Nations Press.

United Nations Children's Fund (UNICEF) Moldova and Child Rights Information Center (CRIC) Moldova (2008). *The Impact of Parental Deprivation on the Development of Children Left Behind by Moldovan Migrants* (Division of Policy and Practice Working Paper). New York, NY: UNICEF.

Vanhonacker, W. R., Zweig, D., and Chung, S.F. (2005). *Transnational or Social Capital? Returnee Versus Local Entrepreneur* (Working Paper No. 7). Hong-Kong: Center on China's Transnational Relations.

Vargas-Silva, C. (2009). The Tale of Three Amigos: Remittances, Exchange Rates, and Money Demand in Mexico. *Review of Development Economics, 13(1)*, 1-14.

Verduzco Igartúa, G. (2004). *The Temporary Mexican Migrant Labour Program in Canadian Agriculture* (CCIS Working Paper No. 90). San Diego: University of California.

Wahba, J. (2007). Returns to Overseas Work Experience: The Case of Egypt. In Ç. Özden and M. Schiff (Eds.), *International Migration, Economic Development and Policy* (pp. 235-258). Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan.

Weil, P. (2002). Towards a Coherent Policy of Co-Development. *International Migration, 40(3)*, 41-56.

Wickramasekara, P. (2011). *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End* (GURN Discussion Paper No. 15). Geneva: International Labour Office.

Woodruff, C., and Zenteno, R. (2007). Migration Networks and Microenterprises in Mexico. *Journal of Development Economics, 82(2)*, 509-528.

World Bank (2006). *Global Economics Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration 2006*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.

Yang, D. (2005). *International Migration, Human Capital, and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks* (World Bank Policy Research Paper 3578). Washington, DC: World Bank.

Yang, D. (2009). *International Migration and Human Development* (Human Development Research Paper No. 29). New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.

Yang, D., and Martinez, C. A. (2006). Remittances and Poverty in Migrants' Home Areas: Evidence from the Philippines. In M. Schiff and Ç. Özden (Eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain* (pp. 81-121). Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan.

Zachariah, K. C., Mathew, E. T., and Rajan, S. I. (1999), Migration in Kerala State, India: Dimensions, Determinants and Consequences, Working paper I, Centre for Development Studies, Thiruvananthapuram.

Zachariah, K. C., Mathew, E. T., and Rajan, S. I. (2000), Migration in Kerala State, India: Dimensions, Determinants and Consequences, Working Papers II, Centre For Development Studies, Thiruvananthapuram.

Zachariah, K. C., Mathew, E. T., and Rajan, S. I. (2001a). Impact of Migration on Kerala's Economy and Society. *International Migration , 39(1)*, 63-87.

Zachariah, K. C., Mathew, E. T., and Rajan, S. I. (2001b), Social, Economic and Demographic Consequences of Migration on Kerala, International Migration, vol.39, No.2, Pp. 43-71. (First published as a CDS working paper no. 303)

Zachariah, K. C. and Rajan, S. I. (2001a). Gender Dimensions of Migration in Kerala: Macro and Micro Evidence. Asia Pacific Population Journal, Volume 16, No.3, Pp. 47-70.

Zachariah, K. C. and Rajan, S. I. (2001b). Migration Mosaic in Kerala. Trends and Determinants. Demography India, Volume 30, No.1, Pp. 137-165.

Zachariah, K. C.; Nair, P.R.G and Rajan, S. I. (2001), Return Emigrants in Kerala: Rehabilitation Problems and Development Potential, Centre for Development Studies, Working Paper No.319.

Zachariah, K. C., Mathew, E. T. and Rajan, S.I (2002). Dynamics of Migration in Kerala. Dimensions, Determinants and Consequences. Orient Longman Pvt Limited

Zachariah, K.C., Prakash, B.A. and Rajan, S. I. (2003), The Impact of Immigration Policy on Indian Contract Migrants: The Case of the United Arab Emirates. International Migration, 41: 161–172.

Zakharenko, R. (2008). *Return Migration: An Empirical Investigation* (MPRA Paper 13755). Munich: University Library of Munich.

Zunzer, W. (2004). *Diaspora Communities and Civil Conflict Transformation* (Berghof Occassional Paper No. 26). Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

Bijlage 3 Overzicht respondenten

Organisatie	Respondent
Ministerie van BZ DCM-MA	Hans Sandee -afdelingshoofd
Ministerie van BZ DCM-MA	Anke Reuvekamp – beleidsmedewerker (2x)
Ministerie van BZ DCM-MA	Winke van der Els – beleidsmedewerker (2x)
Ministerie van BZ DCM-MA	René Spitz – senior beleidsmedewerker / clustercoördinator (2x)
Ministerie van BZ DCM-MA	Sander Werrie – beleidsmedewerker (2x)
Ministerie van BZ DEC/OC	Paul Gosselink – plv. afdelingshoofd DEC
Ministerie van BZ DEC/OC	Joella van Rijn – beleidsadviseur
Ministerie van BZ DCM/CU	Marcus van Doorn – controller
Ministerie van BZ DCM/CU	Jerry Chundro – financieel adviseur
Ministerie van BZK DMB	Wijnand Stevens – hoofd asiel, migratie en terugkeer
Ministerie van BZK DMB	René van Schijndel – beleidsmedewerker
Ministerie van BZK DMB	Jan Verboom – senior beleidsmedewerker
Ministerie van BZK DMB	Marleen van der Veen - beleidsmedewerker
Ministerie van BZK, Strategie en Verbinding	David Gutteling - beleidsmedewerker
Ministerie van SZW	Astrid Onotafe-Nederveen – beleidsmedewerker
Ministerie van SZW	Onno Brinkman – senior beleidsadviseur
Dienst Terugkeer en Vertrek	Hans Faber – dir. internationale aangelegenheden
Oxfam Novib	Ismail Awil – programma officer
International Migration Institute Oxford	Hein de Haas – co-director
ICMC Genève	Wies Maas – senior programme officer
HIT foundation	Frans Bastiaens – managing director
HIT foundation / JM Consultancy	Jan Murk - consultant
IOM Den Haag	Martin Andreas Wyss – Chief of Mission
IOM Den Haag	Pieter Maas – project manager
IOM Den Haag	Laura Carpier – project manager
IOM Den Haag	Adri Zagers – policy officer
IOM Den Haag	Ralph Welcker – cluster manager (2x)
IOM Den Haag	Hans Eijkhout – project manager
IOM Den Haag	Zia Gulam – programma coördinator
IOM Dar es Salaam, Tanzania	Anoniem - IOM Chief of Mission Tanzania
IOM Dar-es Salaam, Tanzania	Anoniem - IOM Regional Manager
IOM Georgië	Country officer
IOM Soedan	Country officer
IOM Ethiopië	Country officer
IOM Afghanistan	Country officer
IOM Sierra Leone	Country officer
IOM Sarajevo	Country officer
Maatwerk bij Terugkeer	Lenie van Goor – coördinator
IntEnt	Jane Martie
IntEnt	Laudra Archangel
Migrantenorganisatie	Anoniem
Migrantenorganisatie	Anoniem

Organisatie	Respondent
Migrantenorganisatie	Anoniem
Migrantenorganisatie	Anoniem
Migrantenorganisatie	Anoniem
Context, international cooperation	Elli de Rijk
Deelnemer training/coaching Context	Abubakarr Bangura
Deelnemer training/coaching Context	Anastase Shyirambere
Deelnemer training/coaching Context	Doris B. Alfafara
Deelnemer training/coaching Context	Farida van Bommel-Pattisahusiwa
Deelnemer training/coaching Context	Juliènne Doppenberg-Difukidi
Deelnemer training/coaching Context	Grace Cabactulan
Deelnemer training/coaching Context	Freddy Karekezi
Deelnemer training/coaching Context	Lourdes Villamil
Deelnemer training/coaching Context	Landu Lema Guy-rémy, Mfumu Lema
Deelnemer training/coaching Context	Mulu Gashaw
ADPC	Awil Mohamoud Director
Department of History University of Ilorin	Prof. Bolade M. Eyinla
Trainer ADPC	Prof. Gerd Junne
ADPC capacity building diaspora ministries	Amadou Diakite - deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Berti Kawooya - deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Edward Kadozi - deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Ernest Nana Adjei - deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Felix Birihanyuma – deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Joan Matabaro – deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Maurice O. A. Okoth – deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Mohamed Dabeni – deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Parfait Sènoumatin Glitho – deelnemer
ADPC capacity building diaspora ministries	Tesfaye Wolde - deelnemer

Bijlage 4 Migratie en Ontwikkeling: een reconstructie van de totstandkoming van het beleid

B4.1 Inleiding

In deze bijlage beschrijven we de totstandkoming van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid. Hoewel deze evaluatie is gericht op het Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008[1], en we dus in evaluatieve zin geen uitspraken doen over het beleid dat daar aan vooraf ging, kijken we in deze bijlage verder terug. Voor de evaluatie is namelijk ook van belang hoe het vanaf 2008 gevoerde beleid, en de vertaling daarvan in beleidsprioriteiten en concrete activiteiten, tot stand zijn gekomen. Deze beleidsreconstructie zorgt daarmee voor de inbedding van het Migratie- en Ontwikkelingsbeleid vanaf 2008 in een bredere, zowel nationale als internationale beleidsdiscussie. In deze bijlage zal blijken dat deze discussie al in de jaren negentig is ingezet. Ook blijkt uit deze beleidsreconstructie in hoeverre in de beleidsvorming gebruik is gemaakt van ervaringen uit het verleden en waar de vanaf 2008 gemaakte beleidskeuzes op gebaseerd zijn. Ten slotte is het relevant om in deze beleidsreconstructie verder terug te kijken dan 2008 omdat veel van de activiteiten die worden beschreven in de notitie uit 2008 al zijn ingezet, of het idee hiervoor ontstond, voordat deze notitie verscheen.

B4.2 Beleidsontwikkelingen in de jaren negentig

B4.2.1 Belangstelling voor de relatie tussen migratie en ontwikkeling

"Migration increases with economic development". Deze zogenoemde negende wetmatigheid van Ravenstein's *Laws of Migration* dateert uit 1885. De notie dat sprake is van een (positieve) relatie tussen migratie en ontwikkeling is dus al ver terug te voeren. In de jaren zeventig al vervulde Nederland een pioniersrol in het ontwikkelen van beleid op het gebied van migratie en ontwikkeling. Het Nederlandse REMPLOD-project (*Reintegration of Emigrant Manpower and Promotion of Local Opportunities for Development*) dat in 1974 door BZ werd geïnitieerd is mogelijk de eerste Europese poging geweest tot het expliciet koppelen van migratie- en ontwikkelingsbeleid. Het project had als doel de mogelijkheden te onderzoeken waarop internationale arbeidsmigratie zou kunnen bijdragen aan ontwikkeling en de oorzaken van migratie in herkomstlanden van arbeidsmigranten. Hoewel niet heel succesvol resulteerde het project in twee beleidsmaatregelen. De Nederlandse regering startte het Terugkeer Projecten Programma (TPP), bedoeld om individuele retourmigranten te stimuleren om kleine ondernemingen op te zetten in herkomstlanden. Dit werd geïmplementeerd door IMOS (Internationale Migratie en Ontwikkelingssamenwerking). Daarnaast werden bilaterale akkoorden gesloten tussen de Nederlandse overheid en die van herkomstlanden (Marokko, Turkije en voormalig Joegoslavië) om ontwikkelingsprojecten te implementeren waarin retourmigranten een prominente plaats kregen.

[1] Gebaseerd op de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'.

Vanaf het midden van de jaren tachtig werden alle beleidsinitiatieven stopgezet en bleef het lange tijd stil, tot aan het verschijnen van de beleidsnota Migratie en Ontwikkeling in 1996 (zie de volgende subparagraaf). Deze nota geresulteerde echter niet in concreet beleid[1].

Voorafgaand aan de publicatie van deze nota merkte de OS-Raad van de EU overigens al op: "*The Council is conscious of the role which effective use of aid can make in reducing longer term migratory pressures through the encouragement of sustainable social and economic developments".* In 1994 verzocht de Raad de Europese Commissie om een informele discussienota op te stellen waarin de mogelijkheid zou worden onderzocht ontwikkelingssamenwerking te gebruiken als instrument om de migratiedruk (naar Europa) tegen te gaan. In maart 1996 kwam de Commissie met dit werkdocument, waarin de conclusie werd getrokken dat duurzame ontwikkeling op termijn kan bijdragen aan het verminderen van de migratiedruk[2]. De Commissie stelde echter ook vast dat dit verband niet rechtlijnig is. Ontwikkeling kan in eerste instantie leiden tot meer migratie, omdat mensen meer middelen ter beschikking krijgen. Migratie zal volgens de Commissie dan ook pas afnemen, als sprake is van een structurele verbetering van de bestaansmogelijkheden in de herkomstlanden. De Commissie raadde dan ook aan te kijken naar de langetermijneffecten van hulp en adviseerde, vanuit een migratieperspectief, vooral hulp te geven met een blijvend effect op de werkgelegenheid en op de ontwikkeling van *human resources* (onderwijs en gezondheidszorg).

B4.2.2 De nota Migratie en Ontwikkeling uit 1996

In 1996 publiceerde de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk een beleidsnota over de relatie tussen migratie en ontwikkeling. Deze notitie was "beschrijvend van aard" en vormde "een bijdrage aan een geïntegreerd Nederlands migratiebeleid"[3]. Deze nota sloot in grote lijnen aan bij bovengenoemde conclusies van de EU OS-raad.

De nota stelde vast dat arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden positieve gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van het land van herkomst en focuste daarbij op drie aspecten: overmaking van gelden, overdracht van kennis en ervaring bij terugkeer en een vermindering van de werkloosheid. Daarbij werden echter ook enkele kanttekeningen geplaatst. Dit zijn bleken kanttekeningen die ook in de latere beleidsdiscussies veelvuldig terugkwamen. Zo werd vastgesteld dat

- overgemaakte gelden vaak besteed worden aan consumptiegoederen en slechts een betrekkelijk gering deel productief wordt besteed.
- het niet duidelijk is vast te stellen wat het netto resultaat is van de overdracht van kennis en ervaring.
- terugkeerders hun vaardigheden vaak niet in de praktijk brengen, vanwege het ontbreken van kapitaal en infrastructuur.
- het positieve effect van een afname van de werkloosheid niet zo eenduidig is, waarbij werd verwezen naar het fenomeen *brain drain*.

De conclusie in de nota luidde dan ook "Armoede en economische onevenwichtigheden kun-

[1] De Haas, 2007.
[2] EU, 1996.
[3] Kamerstukken 1996/1997, 25 108, Nr. 1.

nen migratie in de hand werken, maar omgekeerd kan migratie mits ingebed in een gunstige sociaal-economische context een bijdrage leveren aan evenwichtige economische groei"[1].

Urbanisatie en terugkeerprogramma's

Twee specifieke aspecten uit de nota van 1996 zijn in het licht van deze beleidsreconstructie ten slotte relevant om te benoemen. Allereerst de opmerking dat met betrekking tot migratie binnen ontwikkelingslanden, de migratie van het platteland naar de stad speciale aandacht verdient. Zeker wanneer mensen vanuit een uitzichtloze situatie op het platteland migreren naar nieuwe, ongestructureerde, stedelijke agglomeraties weten overheid en ondernemingen dit menselijk kapitaal vaak nog niet effectief te benutten. Dit kan er toe leiden dat mensen eerder geneigd zijn een volgende sprong te wagen, namelijk migratie naar het buitenland[2]. In paragraaf 2.4 komt dit ook aan bod.

Tweede interessant aspect uit de nota is dat werd gewezen op negatieve ervaringen met terugkeerprogramma's in de jaren zeventig. Daarbij kwamen een aantal leerpunten aan bod. In een vroeg stadium moet gericht worden samengewerkt met lokale en nationale autoriteiten en NGO's in het land van herkomst. Werkgelegenheidsprogramma's moeten worden afgestemd op de lokale vraag en potentiële ondernemers dienen vakbekwaam te zijn. "Uitgangspunt is dat terugkeerprojecten niet alleen gericht zijn op het belang van het individu, maar dat ook de omgeving in het land van herkomst van de terugkerende er baat bij heeft en dat het programma structurele sociaal-economische perspectieven biedt"[3]. Ook in het kader van de nota uit 1996 werd een terugkeer project uitgevoerd. Zo ging in 1997 het project Gefaciliteerde Terugkeer Afgewezen Asielzoekers (GTAA) als pilot-project van start in Ethiopië en Angola[4].

De nota van 1996 sloot af met de stelling dat Nederland als voorzitter van de EU ernaar zal streven op concrete gebieden de coherentie tussen aspecten van het EU-beleid te bevorderen mede met het oog op de samenhang tussen migratie en ontwikkeling. Al in een vroegtijdig stadium heeft Nederland als voortrekker in Europa getracht dit onderwerp ook op Europees niveau op de agenda te zetten.

B4.3 De notitie 'Ontwikkeling en Migratie' uit 2004

Na het verschijnen van de nota in 1996 bleef het gedurende enkele jaren relatief stil rondom migratie en ontwikkeling. Althans, dat gold voor de politieke en beleidsmatige discussie in Nederland. In de wetenschap nam de aandacht voor de relatie tussen migratie en ontwikkeling namelijk een grote vlucht, met het verschijnen van verschillende toonaangevende publicaties op dit gebied[5]. De meeste aandacht ging daarbij uit naar het ontwikkelingspotentieel van migratie. Migratie werd dan veelal in samenhang genoemd met de

[1] Kamerstukken 1996/1997, 25 108, Nr. 1, pagina 8.
[2] Kamerstukken 1996/1997, 25 108, Nr. 1.
[3] Kamerstukken 1996/1997, 25 108, Nr. 1, pagina 34.
[4] Kamerstukken 1999/2000, 19 673, Nr. 525.
[5] Zie bijvoorbeeld: Skeldon, 1997; Lucas, 2005; Nyberg-Sorensen, 2002; Castles, 2008. Veelzeggend is ook dat het standaardwerk over internationale migratie van Stephen Castles en Mark Miller – *The Age of Migration* – als één van de toevoegingen in de nieuwste uitgave in 2009 een hoofdstuk over migratie en ontwikkeling bevat.

Millenium Development Goals (MDG), waarbij het vooral ging om MDG1, het terugdringen van extreme armoede[1].

Vooral in het afgelopen decennium is de relatie tussen migratie en ontwikkeling ook beleidsmatig weer sterk in de belangstelling komen te staan[2]. Met name in 2004 kwam dit onderwerp in Nederland weer volop in de belangstelling te staan, met het verschijnen van de notitie 'Ontwikkeling en Migratie' van de toenmalige Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (van Ardenne-van der Hoeven) en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Verdonk)[3]. Het betrof een brede notitie, breder dan alleen ontwikkelingssamenwerking en migratie. De notitie richtte zich op het buitenlandse beleid, bezag de rol van migranten in Nederland vanuit die invalshoek en richtte zich op internationale migratie. De notitie was in sterke mate gebaseerd op een wetenschappelijk fundament, getuige de grote hoeveelheid wetenschappelijke literatuur waar naar verwezen werd.

B4.3.1 Beleidscoherentie

Een belangrijk aspect in deze notitie, waar Nederland in de jaren die volgden zowel nationaal als internationaal regelmatig nadruk op heeft gelegd, was beleidscoherentie. De bewindslieden gaven aan dat uit analyse bleek dat geen sprake was van belangrijke incoherentie tussen het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid, het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, het mensenrechtenbeleid en het migratiebeleid. "Al deze terreinen staan ten dienste aan de regeringsdoelstellingen van armoedevermindering, het terugbrengen van welvaartsverschillen, conflict beheersing en bescherming van de mensenrechten, onder gelijktijdige evenwichtige aandacht voor de regeringsdoelstellingen van beheersing van de migratie afgestemd op de spankracht van de Nederlandse samenleving"[4].

B4.3.2 De relatie tussen migratie en ontwikkeling

Evenals in 1996 stelde men in de notitie vast dat de relatie tussen migratie en ontwikkeling niet eenduidig is. "Op lange termijn leidt economische ontwikkeling tot een daling van de emigratie naar geïndustrialiseerde landen, maar voor de minst ontwikkelde landen treedt in sommige gevallen eerst, op de korte en middellange termijn, een tijdelijke stijging op".

Gesteld werd dat het beleid gericht op ontwikkeling met kracht zal worden voortgezet, en dat op lange termijn hiervan een daling van de migratie uit deze landen werd verwacht. De notitie vervolgde met de stelling dat zuid-noord migratie (migratie vanuit ontwikkelingslanden naar westerse landen) kan bijdragen aan de ontwikkeling van ontwikkelingslanden. In de middeninkomenslanden en hogere-lage-inkomenslanden waar vrede, veiligheid en stabiliteit en een redelijk beleid en bestuur aanwezig zijn, zijn de effecten van zuid-noord migratie overwegend positief. Als belangrijkste mechanisme hierbij wees de notitie op de gunstige voorwaarden voor de inzet van geldovermakingen en *brain gain* ten behoeve van

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.
[2] Skeldon, 2008.
[3] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, Nr. 1.
[4] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, Nr. 1, pagina 3.

structurele ontwikkeling[1]. De vraag die werd gesteld, maar niet eenduidig werd beantwoord, was of ontwikkeling leidt tot tijdelijke toename van emigratie, die weer afneemt met verdere ontwikkeling (de zogenoemde *migration hump*) of dat ontwikkeling leidt tot blijvende toename van de emigratie.

B4.3.3 Thema's in de beleidsnotitie 2004

In de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004 waren duidelijk de contouren te zien van de latere beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'. Veel activiteiten die onderdeel zijn van de zes beleidsprioriteiten, zoals uiteengelegd in de notitie in 2008, zijn opgestart of de eerste ideeënvorming erover is in gang gezet in de jaren daarvoor. Dit blijkt uit de notitie uit 2004 en uit de verschillende voortgangsrapportages en toezeggingen van de bewindslieden tijdens Kamerdebatten in de periode tussen 2004 en 2008. De notitie uit 2004 sloot af met een samenvatting van de nieuwe beleidaccenten[2]:

- Het thema migratie en ontwikkeling krijgt meer dan in het verleden aandacht in alle betrekkingen met partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking en met voor Nederland belangrijke herkomstlanden.
- De regering zal migrantenorganisaties in Nederland in het vervolg intensiever betrekken bij de vormgeving van het ontwikkelingsbeleid.
- De regering acht – voor niet-kennismigranten – het bevorderen van circulaire migratie, binnen de kaders van het nationale migratiebeleid, aangewezen als strategie die de belangen van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden verenigt. Onder dezelfde voorwaarde kan steun aan initiatieven van Nederlandse maatschappelijke organisaties ter verbetering van de herintegratie van terugkerenden in landen van herkomst worden overwogen.

In de notitie uit 2004 zagen we hiermee al een duidelijke aanzet voor een aantal van de beleidsprioriteiten in 2008. Hieronder bespreken we kort wat in de notitie uit 2004 over enkele van deze thema's aan bod kwam en wat relevant is voor de latere beleidsprioriteiten van de beleidsnotitie 2008.

Circulaire migratie, brain gain en brain drain

Het bevorderen van circulaire migratie, bijvoorbeeld door het bevorderen van tijdelijke arbeidsmigratie, werd in de notitie uit 2004 aangewezen als een strategie die de belangen van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden verenigt. Later wordt in dit opzicht ook wel gesproken van een *triple-win* situatie. Hieraan voegde men toe dat van belang is dat de migrant na afloop van het contract ook werkelijk terugkeert. Daarbij speelt het economisch belang van circulaire migratie voor Nederland een grote rol in de plannen voor het bevorderen van circulaire migratie die werden geïntroduceerd in de notitie uit 2004. "Migratie zal op den duur alleen een bijdrage aan ontwikkeling leveren als de (eventueel circulaire) migratie zelf in stand kan worden gehouden. Dat is alleen mogelijk wanneer de migratie een economische bijdrage levert ook aan de ontwikkeling van het land van bestemming"[3].

[1] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, Nr. 1.
[2] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, Nr. 1, pagina 49.
[3] Kamerstukken 2003/2004, 29 693, Nr. 1, pagina 30.

De nadruk op het belang voor Nederland bleek ook uit de bijdrage van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tijdens het Algemeen Overleg (AO) in de Tweede Kamer van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de vaste commissie voor Justitie over de beleidsnotitie[1]. De minster gaf aan dat "in samenwerking met alle erbij betrokken departementen en het maatschappelijk middenveld nader zal worden bestudeerd hoe circulaire migratie een win-winsituatie kan opleveren. Gelet op het belang van het tegengaan van illegaliteit zal hierbij aandacht worden besteed aan de wijze waarop effectieve terugkeer gewaarborgd kan worden en kan blijven. Circulaire migratie is alleen succesvol en betekenisvol mogelijk als er een effectief terugkeerbeleid is en er daarnaast aandacht is voor de arbeidsmarkt, de rol van werkgevers en effectieve bestrijding van illegaliteit en illegale migratie".

Een punt van zorg dat steeds weer terugkwam is het gevaar van *brain drain* in herkomstlanden. Tijdens het AO naar aanleiding van de beleidsnotitie 2004 gaf de minister aan te willen onderzoeken in hoeverre het mogelijk is dat het Nederlandse bedrijfsleven, wanneer het gebruik maakt van arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden, deze landen compenseert voor bijvoorbeeld de opleidingskosten. Ook gaf de minister Zambia en Ghana als voorbeeld, waar Nederland de salarissen van artsen optopte om ervoor te zorgen dat zij in hun eigen land blijven[2].

Betrekken van migrantenorganisaties

Ook het betrekken van het maatschappelijk middenveld, waaronder migrantengroepen, ontwikkelingsorganisaties en wetenschappers speelde bij de ontwikkeling van het migratie- en ontwikkelingsbeleid in deze periode een belangrijke rol. Bij het opstellen van de notitie is het maatschappelijk middenveld op verschillende momenten geconsulteerd, onder andere tijdens een werkconferentie.

De notitie zette uiteen dat migrantenorganisaties beschikken over gebundelde betrokkenheid, kennis en ervaring met betrekking tot hun land van herkomst en daardoor kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. De bewindslieden zagen het dan ook als voor de hand liggend, te bezien in hoeverre migrantenorganisaties meer betrokken konden worden bij de vormgeving van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. En in hoeverre migrantenorganisaties gerichter ondersteund konden worden in hun ontwikkelingsgerichte activiteiten. Hierin zien we duidelijk de twee sporen terug die binnen de latere vierde beleidsprioriteit uit de notitie van 2008 ('versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties') gevolgd gingen worden.

Overigens werd ook in 2004 al gewezen op enkele mogelijke belemmeringen in de samenwerking met migrantenorganisaties. Dit betrof aspecten die in de latere beleidsdiscussie over dit onderwerp terugkwamen. Zo werd geconstateerd dat de relatie tussen migrantenorganisaties en ontwikkelingsorganisaties in Nederland nieuw is, en nog vrij moeizaam verliep. Dit had er mee te maken dat migrantenorganisaties veelal in de eerste plaats belangenorganisaties zijn, die vooral hun eigen familie of streek steunen. Dit verdraagt zich niet altijd met de brede insteek van de ontwikkelingsorganisaties. Andere belemmeringen waren dat er rivaliteit kan bestaan tussen migrantenorganisaties, dat vele migrantenorganisaties

[1] Kamerstukken 2004/2005, 29 693, Nr. 2.
[2] Kamerstukken 2005/2006, 29693, Nr. 5.

een ambivalente houding hebben tegenover overheden en dat zij niet automatisch beschikken over deskundigheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Terugkeer

Het thema terugkeer kwam ook in notitie uit 2004 uitvoerig aan bod. Interessant is de verwijzing naar de lessen die zijn getrokken uit een groot aantal door de EU medegefinancierde terugkeerprojecten. Vooral van belang bleek dat het project een vervolg biedt na de terugkeer in het land van herkomst, omdat de migrant anders de neiging had weer terug te gaan naar het eerdere land van bestemming. Andere belangrijke kenmerken van succesvolle terugkeerprojecten waren advisering, beroepsopleiding, het bieden van hulp aan de gemeenschappen waarnaar de migranten terugkeerden en aansluiting bij andere hulpinitiatieven in het land van herkomst.
De beleidsnotitie verwees in dezelfde paragraaf ook naar een studie gericht op Europese terugkeerprojecten, uitgevoerd in opdracht van IOM. Hierin werden iets andere accenten belicht: het belang van medewerking van het land van herkomst, het bestaan van een reëel risico op gedwongen terugkeer, de noodzaak tot coördinatie tussen betrokken ministeries in het land van bestemming, de steun van migrantenorganisaties in beide landen en het beperken van de aantrekkelijkheid van voortgezet illegaal verblijf. De auteurs waarschuwden bovendien voor het risico dat een te aantrekkelijk pakket migranten juist aantrekt naar het land van bestemming. Ten slotte stelde de auteur vast dat bij “pogingen zowel ontwikkelings- als migratiedoelstellingen (lokale ontwikkeling, duurzame terugkeer, ontmoediging van verdere migratie) in een project te combineren veelal slechts een deel van de doelstellingen gehaald werd omdat de doelstellingen onverenigbaar bleken”[1].

Geldovermakingen

In de notitie werd er op gewezen dat de omvang van geldovermakingen door migranten naar ontwikkelingslanden de officiële ontwikkelingshulp overtrof en overeen kwam met ongeveer de helft van de omvang van directe buitenlandse investeringen. Geconcludeerd werd dat geldovermakingen een potentieel belangrijke stimulans zijn voor ontwikkeling. Toch werden er ook enkele nuanceringen geplaatst bij het ontwikkelingspotentieel van geldovermakingen. Zo werd er op gewezen dat er nog veel onbekend was over de effecten van geldovermakingen, werd gesteld dat geldovermakingen relatief vaak aan consumptie in plaats van investeringen worden uitgegeven[2] en lijkt het er op dat de allerarmsten niet profiteren van internationale geldovermakingen. Omdat het vaak niet de allerarmste families op het platteland zijn, waarvan de leden over de middelen beschikken die nodig zijn voor internationale migratie.

De regering sprak in 2004, gebaseerd op de wetenschappelijke publicaties hierover, de verwachting uit dat de omvang van de overmakingen de komende jaren zou toenemen, met de toenemende migratiestromen en verbeteringen in de financiële infrastructuur. Wel gaf regering in deze notitie al duidelijk aan dat voorop stond dat geldovermakingen door migranten particuliere gelden zijn. “De taak van de overheid zal dan ook hoogstens kunnen bestaan uit het scheppen van voorwaarden waaronder de overmakingen zelf en de aanwending ervan in de landen van herkomst geoptimaliseerd worden”[3]. In jaren die volgden bleef de regering bij dit standpunt. De regering gaf in de notitie van 2004 aan vooral te willen

[1] Kamerstukken 2004/2005, 29 693, Nr. 1, pagina 42.
[2] Al kan een hogere consumptie leiden tot multiplier effecten op de lokale economie en werkgelegenheid.
[3] Kamerstukken 2004/2005, 29 693, Nr. 2., pagina 39.

focussen op twee aandachtspunten: het inrichten van een structuur die de transparantie kan vergroten (en daarmee de transactiekosten naar beneden kan brengen) en ondersteuning van migranten (of hun organisaties) bij de inzet van geldovermakingen voor ontwikkelingsdoeleinden.

B4.4 Advies over Migratie en Ontwikkelingssamenwerking

In juni 2005 bracht de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op verzoek van de regering een advies uit over migratie en ontwikkelingssamenwerking[1]. Al tijdens het opstellen van dit advies had de regering aan de Tweede Kamer toegezegd met een regeringsnotitie te komen over het onderwerp ontwikkeling en migratie. Deze notitie verscheen voordat het advies van de AIV uitkwam. De AIV legde daarom de voorlopige inzichten per brief aan de minister voor en kwam later met het volledige advies. Het advies behandelde veel dezelfde onderwerpen en kwam in grote lijnen overeen met de beleidsnotitie. Waar dat het geval is, gaan we daar in deze paragraaf niet verder op in. Echter, in het advies kwamen ook enkele afwijkende conclusies en kritische kanttekeningen aan bod die voor de beleidsdiscussie relevant waren. Deze bespreken we in het vervolg van deze paragraaf.

Beleidscoherentie

De AIV gaf aan zich, ondanks alle zorgvuldige formuleringen in de adviesaanvraag en de notitie niet “aan de indruk te kunnen ontrekken dat het streven naar coherentie tussen het beleid op ontwikkelingssamenwerking en migratiebeleid is geagendeerd vanuit de assumptie dat migratie in eerste instantie een probleem vormt en dat andere sectoren van beleid, zoals ontwikkelingssamenwerking, geacht worden aan het mitigeren van het probleem een bijdrage te leveren”.

Ten tweede gaf de AIV aan dat coherentie een moeilijk te realiseren opdracht is, omdat de perspectieven van waaruit verschillende partijen deze opdracht benaderen verschillen. Bovendien bestond volgens de AIV de kans op onbedoelde, onverwachte en ongewenste effecten bij het bij elkaar brengen van deze beleidsterreinen. “Zo vormt een beperkend migratiebeleid een obstakel voor die individuen (en landen) die migratie hanteren als strategie om tot ontwikkeling te komen. Een dergelijk beleid staat de realisering van meer inkomensoverdrachten naar arme landen en regio’s in de weg en het hindert de overdracht van kennis en vaardigheden. Daarnaast kan een alomvattend restrictief immigratiebeleid – hoe verdedigbaar ook vanuit een bepaalde optiek – gecombineerd met een ineffectief mondiaal beleid, bijdragen aan het in stand houden van grote vluchtelingenkampen waar mensen vaak een uitzichtloos bestaan leiden. Dit draagt uiteindelijk niet bij aan de ontwikkeling van betrokkenen, de betreffende regio of het land van herkomst”[2]. Benaderd vanuit ontwikkeling zag de AIV een zelfde moeilijkheid ten aanzien van beleidscoherentie. “Ontwikkelingssamenwerking beoogt het welvaartsniveau voor grote groepen mensen te verhogen. Daar een gemeenschap over een bepaald niveau van welvaart moet beschikken vóór haar leden zullen kunnen migreren op zoek naar betere economische perspectieven, draagt armoedebestrijding bij aan het bevorderen van mobiliteit. In die zin heeft ontwikkelingssamenwerking de optie van migratie soms dichterbij gebracht”[3].

[1] AIV, 2005.
[2] AIV, 2005, pagina 20.
[3] AIV, 2005, pagina 20.

Internationale migratie

De AIV stelde dat de zuid-zuid-migratie (migratie tussen ontwikkelingslanden) veel omvangrijker is dan de zuid-noord-migratie en daarom juist in verband met ontwikkelingssamenwerking ook de aandacht van Nederland verdiende. Het streven naar coherentie tussen het ontwikkelingsbeleid en het migratiebeleid had volgens de AIV daarom slechts betrekking op een klein deel van de instroom van migranten in Nederland. Kortom, de AIV stelde dat er relatief weinig overlap was tussen de landen die vanuit ontwikkelingsperspectief en vanuit migratieperspectief voor Nederland van belang zijn.

Geldovermakingen

Ten aanzien van geldovermakingen kwam de AIV met twee concrete adviezen. Allereerst zouden migranten meer informatie moeten krijgen over de diversie opties. De AIV zag de Britse website www.sendmoneyhome.org als een nuttig voorbeeld, dat kan helpen de transactiekosten te verlagen. Een tweede suggestie van de AIV betrof het 'optoppen' van geldovermakingen die migranten willen inzetten voor ontwikkelingsprojecten in het land van herkomst.

Terugkeer

Ten aanzien van terugkeer, stelde de AIV het ontbreken van tijdsdwang om te vertrekken als een voordeel te beschouwen. De algemene benadering zou meer de nadruk moeten leggen op ontwikkeling en minder op terugkeer. Dit staat haaks op de aanbevelingen in de, in opdracht van IOM, uitgevoerde studie waarnaar in de vorige paragraaf werd verwezen.

Reactie van het kabinet op het advies

Begin 2006 kwam het kabinet met een reactie op dit advies[1]. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaf aan dat veel van de conclusies en aanbevelingen van de AIV duidelijke raakvlakken vertoonden met de beleidsnotitie uit 2004. Een belangrijk punt waar het kabinet van mening verschilde met de AIV betrof de landenkeuze. Het kabinet onderschreef de conclusie van de AIV dat de landenkeuze gebaseerd diende te zijn op het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen. Het kabinet vond echter ook dat onderkend moest worden dat adequaat migratiemanagement bij kan dragen aan ontwikkeling. Het kabinet stond positief tegenover voorstellen van betrokken partnerlanden om in het kader van de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen ook aandacht te besteden aan capaciteitsopbouw op het gebied van migratiemanagement. Het beleid inzake ontwikkeling en migratie had volgens de minister echter een wijder bereik dan alleen de partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking. De belangrijkste herkomst- en transitlanden waren veelal geen partnerland.

B4.5 Ontwikkelingen tussen 2004 en 2008

Tussen 2004 en het verschijnen van de nieuwe beleidsnotitie in 2008 volgden de kamerbrieven elkaar in bijzonder hoog tempo op. Een tempo dat wel recht leek te doen aan het tempo waarmee het migratie- en ontwikkelingsbeleid zich zowel op nationaal als internationaal niveau ontwikkelde.

[1] Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 7.

B4.5.1 De eerste voortgangsrapportage ontwikkeling en migratie

Internationale ontwikkelingen

De eerste voortgangsrapportage die halverwege 2005 verscheen liet zien dat er veel in gang was gezet[1]. De notitie startte met een bespiegeling van enkele relevante internationale ontwikkelingen ten aanzien van de toenemende interesse in en aandacht voor migratie en ontwikkeling. Hierbij werd gemeld dat ook de regeringen in België, Denemarken, Griekenland en Zweden expliciet een verband hadden gelegd tussen ontwikkeling en migratie en de mogelijkheden van geïntegreerd beleid verkenden. Ook in enkele Afrikaanse landen stond migratie en ontwikkeling op de agenda.

Op Europees niveau ging steeds meer aandacht uit naar de externe dimensie van het Europese asiel- en migratiebeleid. Het *The Hague Programme*, dat op 5 november 2004 door de Europese Raad werd aangenomen, stelde dat het beleid van migratie, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp coherent dient te zijn, en dat dit beleid ontwikkeld moet worden in partnerschap en dialoog met landen en regio's van herkomst. Ook op mondiaal niveau nam de aandacht voor internationale migratie toe. De toenmalige Secretaris Generaal van de VN (SGVN; Kofi Annan) riep ter voorbereiding op de hoge politieke dialoog (HLD) over migratie een *Global Commission on International Migration* (GCIM) in het leven. Deze Commissie heeft verschillende bijeenkomsten georganiseerd waaraan Nederland actief deelnam. De relatie tussen migratie en ontwikkeling kwam ten slotte ook aan bod binnen de *Intergovernmental Consultations on Asylum and Migration* (IGC). Dit is een informeel, niet-besluitvormend netwerk voor de uitwisseling van overheidsinformatie op het gebied van migratie management dat sinds 1991 bestaat. In 2005 waren 15 westerse landen lid van dit netwerk en namen ook UNHCR, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Europese Commissie deel aan de besprekingen. In de zomer van 2005 nam Nederland het Voorzitterschap van de IGC over van Canada. Nederland stelde hierbij als één van de prioriteiten om expertise en ervaringen over geïntegreerd migratiebeleid uit te wisselen.

Capaciteitsopbouw migratiemanagement

Het onderdeel capaciteitsopbouw op het gebied van migratiemanagement in ontwikkelingslanden – de tweede beleidsprioriteit in de latere notitie in 2008 - kwam in deze voortgangsrapportage ook aan bod. De voortgangsrapportage beschreef dat gebruik werd gemaakt van rapportages van Europol en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) voor het ontwikkelen van een goed beeld van de migratieroutes. Ook werd aangekondigd dat de *Immigration Liaison Officers* (ILO's), waarover Nederland destijds beschikte op negen verschillende ambassades, gevraagd feitelijke informatie over reisroutes aan te leveren en een inschatting te maken van de rol die capaciteitsopbouw zou kunnen spelen.

Brain drain

Zoals eerder beschreven gaf de minister tijdens het AO over de notitie Ontwikkeling en Migratie 2004 aan te willen onderzoeken of het Nederlandse bedrijfsleven herkomstlanden zou kunnen compenseren bij eventuele *brain drain*[2]. In de eerste voortgangsrapportage gaf de minister echter aan dat zij hierover gesproken had met de Commissie Ontwikkelingslanden van VNO-NCW. Uit dit gesprek bleek dat het bedrijfsleven zich bewust was van het al-

[1] Kamerstukken 2004/2005, 29 693, Nr. 4.
[2] Kamerstukken 2004/2005, 29 693, Nr. 2.

gemene probleem van *brain drain* voor ontwikkelingslanden. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de rol van Nederland als veroorzaker van *brain drain* vanuit ontwikkelingslanden beperkt was. Het Nederlandse bedrijfsleven zag dan ook geen rol voor zichzelf weggelegd in de compensatie van *brain drain*

Bescherming en opvang in de regio

In deze voortgangsrapportage werd ook ingegaan op bescherming en opvang in de regio. Een onderwerp waar Nederland in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid altijd veel nadruk op heeft gelegd. Zo financierde Nederland in deze periode samen met de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk (VK) en Denemarken projecten die betrekking hebben op duurzame oplossingen voor Somalische vluchtelingen. Deze projecten bestonden onder andere uit een dialoog met vier Afrikaanse landen[1] over de hiaten in de vluchtelingenbescherming en de wijze waarop deze waren aan te pakken. In dit kader werd ook verwezen naar de Nederlandse inzet in UNHCR verband. Ten slotte stelde de voortgangsrapportage vast dat een deel van de ongeoormerkte bijdragen aan organisaties als het Internationale Comité van het Rode Kruis, UNHCR, het Wereldvoedselprogramma en UNICEF ten goede kwamen aan ontheemden in bijvoorbeeld Soedan, Somalië, Ethiopië, Eritrea, de Democratische Republiek Congo, Burundi, Oeganda en Colombia.

Terugkeer

In het kader van terugkeer was het programma voor Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling (TMO) dat in deze notitie werd beschreven interessant. De doelstellingen van het TMO-programma luidden in prioritaire volgorde: de terugkeer en herintegratie van uitgeprocedeerde asielzoekers; de (tijdelijke) terugkeer van statushouders ten behoeve van de wederopbouw van het land van herkomst; beleidsontwikkeling op het gebied van ontwikkeling en migratie. Voor het TMO-programma was jaarlijks circa 5 miljoen Euro beschikbaar. Vanuit dit programma werd bijvoorbeeld financiering aan de stichting Maatwerk bij Terugkeer verleend, die voort kwam uit Cordaid en zich sinds 2001 richtte op het verlenen van hulp bij de vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers.

B4.5.2 De tweede voortgangsrapportage

De ontwikkelingen gingen onverminderd snel in deze periode. Nog voor het einde van het jaar verscheen de tweede voortgangsrapportage[2]. De tweede voortgangsrapportage kende een zelfde opbouw als de eerste, begon met enkele internationale ontwikkelingen en vervolgde daarna met de stand van zaken ten aanzien van specifieke thema's. Evenals in de vorige paragrafen belichten we weer enkele onderdelen die relevant zijn voor de beleidsreconstructie en de aanloop naar de beleidsnotitie 2008.

Internationale ontwikkelingen

De Kamer werd allereerst op de hoogte gebracht van de aanbieding van het rapport *'Migration: The Human Face of Globalization: Principles for Action'* aan de SGVN, namens de eerder genoemde GCIM[3]. Het kabinet gaf aan dat de conclusies van dit rapport zouden worden

[1] Benin, Burkina Faso, Kenia en Tanzania.
[2] Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 6.
[3] Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 5. Namens Nederland maakte de SG van het Ministerie van Justitie mr. J. Demmink deel uit van de GCIM.

meegenomen in de voorbereiding van de HLD die in 2007 gehouden zou worden in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN).

De GCIM wees op een aantal lastige punten, met name waar het tegenstrijdige belangen betrof tussen landen en de mate van coherentie tussen het beleid ten aanzien van migratie en ontwikkelingssamenwerking. De regering gaf aan het met de GCIM eens te zijn dat sommige overheden onvoldoende capaciteit hebben om een effectief migratiebeleid te voeren. Voor minder welvarende landen ligt daar vaak niet de eerste prioriteit, daarvoor zijn de problemen rond migratie te complex. Als voorbeeld gaf men illegale migratie: “waar dit voor het ene land een kwaad is, ziet een ander dit vooral als een middel om overmakingen te genereren en lokale spanningen te verlichten”[1].

De GCIM constateerde dan ook een gebrek aan coherent beleid ten aanzien van migratie. De regering erkende in de reactie dat de coherentie verder versterkt zou moeten worden, maar gaf wel aan zowel nationaal als internationaal verbeteringen te ervaren op dit punt. Het migratie- en ontwikkelingsbeleid zag de regering hiervoor als een goed kader. In lijn met de opmerkingen over coherentie pleitte de GCIM voor een verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke en circulaire migratie. Overheden zouden zich volgens de GCIM actief moeten inzetten om effectieve tijdelijke arbeidsmigratieprogramma’s vorm te geven. Daarnaast vroeg de GCIM aandacht voor het soepeler laten verlopen van overmakingen van migranten en het beter benutten van kennis en expertise van de diaspora bij het promoten van handel met en investeringen in het land van herkomst.

Wat betreft dit laatste punt gaf de regering aan positief te staan tegenover de rol die de diaspora kan spelen bij de ontwikkeling van het land van herkomst. Als voorwaarde werd echter aangegeven dat betrokkenheid bij het land van herkomst niet in de weg staat van integratie in Nederland. De regering gaf aan van migranten een duidelijke gerichtheid op Nederland te verwachten. Deze mogelijke spanning tussen diaspora betrokkenheid bij het land van herkomst versus integratie in Nederland kwam in de discussies verschillende keren terug. Ook de AIV gaf in haar advies al aan dat aandacht moet worden besteed aan het delicate evenwicht tussen investeren in het land van herkomst en integreren in het gastland[2]. In verschillende stukken kwam aan bod dat sommige betrokkenen juist stellen dat een sterke betrokkenheid goed samengaat met een integratie in de Nederlandse samenleving (zie hoofdstuk 8). Voor wat betreft het overige, kwamen de conclusies van de GCIM in sterke mate overeen met het door Nederland ingezette beleid, dat meer en meer vorm kreeg.

Ten aanzien van internationale ontwikkelingen gaf het Kabinet ten slotte aan dat migratie in de tweede helft van 2005 prominent op de agenda van de EU stond. Allereerst presenteerde de Europese Commissie op 6 september 2005 haar tweede Mededeling *Migration and Development: some concrete orientations*. In deze Mededeling deed de Commissie voorstellen over geldovermakingen, arbeids- en circulaire migratie, het tegengaan van *brain drain* en de betrokkenheid van de diaspora. Allen onderwerpen waar Nederland zowel in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid vanaf 2004, als in de latere beleidsnotitie 2008 prioriteit aan gaf.

[1] Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 6, pagina 3.
[2] AIV, 2005.

Capaciteitsopbouw

Met betrekking tot capaciteitsopbouw was in 2005 met name Ghana een belangrijk partnerland. In de tweede voortgangsrapportage werd beschreven dat Nederland zal bijdragen aan het versterken van de Ghanese immigratiedienst met betrekking tot (bron)documentfraude. Ook gaf de regering aan hulp te bieden bij opzetten van een onderzoeksbureau voor migratie, verbonden aan één van de Ghanese universiteiten. Ten slotte werd in overleg met de Nederlandse ambassade en de Ghanese overheid bekeken of er verdere ondersteuning kon worden geboden. En hoe de samenwerking op het gebied van migratiemanagement, inclusief het terugdringen van illegale migratie en mensensmokkel, kon worden versterkt. In deze rapportage zien we ook een aanzet voor een project in Tanzania (training van grenswachten), dat onderdeel is van de activiteiten uitgevoerd in het kader van de beleidsnotitie 2008. Dit project staat centraal in een van de casestudies (zie paragraaf 6.2.1). De regering gaf aan dat uit een, mede door Nederland gefinancierd, onderzoek van UNHCR was gebleken op welke punten versterking van de beschermingscapaciteit van de Tanzaniaanse overheid nodig was. Mogelijke gebieden voor ondersteuning die de Tanzaniaanse autoriteiten hadden aangegeven waren onder andere de training van grenswachten en de herziening van de Tanzaniaanse vluchtelingenwet. Een voorbeeld van hoe in de loop der jaren steeds meer werd toegewerkt naar concrete activiteiten binnen de latere zes beleidsprioriteiten van de beleidsnotitie in 2008.

Terugkeer

Ten aanzien van terugkeer, gaf de regering eind 2005 aan dat vanuit het eerder genoemde TMO-programma, ook een project van *CARE International* werd gefinancierd gericht op de herintegratie van teruggekeerde Somaliërs naar Somaliland. Een project waarbinnen honderd terugkeerders per jaar basisscholing en vervolgens een vakopleiding geboden werd. Interessant is dat dit project open stond voor zowel terugkeerders uit de regio als voor terugkeerders uit Nederland. Daarnaast speelde de lokale vraag naar arbeid een belangrijke rol in dit project. In overleg met lokale autoriteiten, ondernemingen en NGO's werd vastgesteld aan welke vaklieden een tekort bestond om daar aansluitend op in te spelen. Na de opleiding kregen de studenten een stageplaats bij een lokale onderneming. De praktijk wees uit dat ze na hun stage vrijwel altijd konden aanblijven in een betaalde functie. Ook hadden ze de mogelijkheid om zelf een onderneming op te starten door een beroep te doen op een microkrediet fonds.

Daarnaast verwees de overheid naar de terugkeerprojecten uitgevoerd door IOM. Het standaardprogramma daarvoor was en is de *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN)-regeling, waarbij (ex-)asielzoeker worden gefaciliteerd die zelfstandig willen terugkeren. In aanvulling daarop kon een herintegratiebijdrage worden verstrekt via een aantal programma's, zoals het Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT) en de zogenaamde REAN-plus-regelingen voor Irak, Afghanistan, Angola en de Democratische Republiek Congo.

Geldovermakingen

In de voortgangsrapportage eind 2005 werd verwezen naar de presentatie van uitkomsten van de Wereldbank in de *Global Economic Prospects 2006*. Een belangrijke conclusie was dat geldovermakingen van migranten bijdragen aan armoedevermindering. Uit het onderzoek bleek echter ook dat de kosten voor geldtransactiediensten in sommige gevallen onnodig hoog waren en de diensten weinig transparant, waardoor er minder geld werd overgemaakt. De regering gaf aan dat dit een onwenselijke uitkomst is gezien de ontwikke-

lingseffecten van geldovermakingen. De Wereldbank gaf aan dat hier veel winst te behalen is, door het verbeteren van de concurrentie tussen aanbieders en door meer transparantie in de kosten die aanbieders rekenen voor de transacties. Dit sloot aan bij de eerder genoemde aanbeveling van de AIV voor een website die de transparantie zou moeten verhogen. Dit laat zien dat in de latere beleidsontwikkeling gebruikt is gemaakt van aanbevelingen op basis van eerder onderzoek (zie hoofdstuk 9 over de website www.geldnaarhuis.nl).

B4.5.3 Kritische kanttekeningen

In deze periode klonken ook enkele kritische kanttekeningen over het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid. Onder andere naar aanleiding van het eerder genoemde adviesrapport van de AIV en tegen de achtergrond van de *Declaration of The Hague on the Future of Refugee and Migration Policy* vond in juni 2006 een werkconferentie plaats met Nederlandse vertegenwoordigers van migrantenorganisaties, NGO's, ambtenaren, vertegenwoordigers van universiteiten, onderzoeksinstellingen en adviesraden en vertegenwoordigers van de EU en internationale organisaties[1].

Een van de punten die tijden deze werkconferentie naar voren werd gebracht, door Hein de Haas, onderzoeker bij het *International Migration Institute* (IMI) in Oxford, was dat het effect van geldovermakingen niet moet worden overschat. Geldovermakingen zijn private geldstromen. Ongeveer 90 procent wordt gebruikt voor consumptieve doeleinden, een veel kleiner deel wordt gebruikt om te investeren. Bovendien komen deze overmakingen, zoals uit verschillende onderzoeken bleek, niet bij de allerarmsten terecht en vormen zij slechts gemiddeld 2 procent van het Bruto Nationaal Product van ontwikkelingslanden. Ook leveren zij niet altijd een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van een land, omdat zij bijvoorbeeld ook kunnen worden ingezet om burgeroorlogen te financieren. Geldovermakingen kortom, concludeerde de Haas, zijn geen panacee voor ontwikkeling en kunnen pas echt een rol spelen in de ontwikkeling van een land als ook de politieke en/of economische situatie van het land verbetert, bijvoorbeeld door corruptiebestrijding.

Een tweede kritische kanttekening die werd gemaakt, had te maken met de potentieel positieve bijdrage van migratie en migranten aan ontwikkeling. Te vaak wordt gerichtheid op het moederland als een teken van gebrekkige integratie beschouwd. Loyaliteit met het herkomstland botst echter niet per definitie met goed burgerschap in bestemmingslanden. Integratie gaat volgens de Haas namelijk ook gepaard met een toenemende capaciteit om zowel sociaal als economisch bij te dragen aan het herkomstland. Simultane betrokkenheid op beide samenlevingen kan daarom goed samengaan met integratie en verdient niet bij voorbaat te worden geproblematiseerd.

Ten slotte stelde hij dat de notitie Ontwikkeling en Migratie van 2004 een te eenzijdige nadruk legde op terugkeer. Het streven naar coherentie tussen beide beleidsterreinen gebeurde teveel vanuit de visie dat migratie een probleem is. Een restrictief migratiebeleid werkt permanente vestiging juist in de hand. Het belemmert eerder, dan dat het de terugkeer van tijdelijke migranten naar het land van herkomst bevordert, waardoor ook 'circulaire migratie' niet mogelijk is. Ten aanzien van circulaire migratie concludeerden de aanwezi-

[1] AIV/*The Hague Process on Refugees and Migration*, 2006.

gen dan ook dat het beleid transparanter en flexibeler zou moeten zijn, en meer gericht op kansen en mogelijkheden voor ontwikkeling.

Ten slotte concludeerden de aanwezigen tijdens deze werkconferentie, dat waar sprake is van ontwikkeling, sprake is van migratie en *vice versa*. Het beleid zou meer aandacht moeten hebben voor de vraag op welke wijze de positieve effecten van migratie kunnen worden geoptimaliseerd en de negatieve geminimaliseerd. Een benadering vanuit het brede ontwikkelingsperspectief lijkt een betere invalshoek, dan een benadering vanuit het restrictieve migratiebeleid, aldus de aanwezigen.

B4.5.4 De derde voortgangsrapportage

De derde halfjaarlijkse voortgangsrapportage, die uitkwam in augustus 2006, behandelde opnieuw achtereenvolgens de internationale ontwikkelingen en vervolgens de nationale ontwikkelingen op een aantal thema's[1]. Veel aandacht ging in deze rapportage uit naar de internationale ontwikkelingen. Vanzelfsprekend, omdat het debat in de eerste helft van 2006 voornamelijk in het teken stond van de HLD over migratie en ontwikkeling en het voorbereidende rapport van de SGVN, dat op 6 juni 2006 werd gepresenteerd.

Internationale ontwikkelingen

De regering beschreef in deze notitie hoe Nederland in het internationale debat een actieve rol bleef spelen. Zo was Nederland, samen met Marokko, Zwitserland en de Filippijnen, co-voorzitter van een ad-hoc groep van staten die in Genève overleg voerde over de inzet tijdens de HLD in New York. Ook had Nederland samen met de twee andere Benelux-partners met het oog op de HLD een gezamenlijk standpunt opgesteld en gedeeld met de EU-partners. Het tegengaan van *brain drain*, het tegengaan en wegnemen van de oorzaken van illegale immigratie, bestrijding van mensensmokkel en -handel, het bevorderen van circulaire migratie en het stimuleren van vrijwillige terugkeer werden daarbij als prioriteiten benoemd.

Als voorbereiding op de HLD vond in de eerste week van april 2006 de jaarlijkse bijeenkomst van de VN-commissie voor bevolking en ontwikkeling plaats (CPD). Deze vergadering stond geheel in het teken van migratie e ontwikkeling. Dit illustreerde de grote (internationale) belangstelling voor dit thema. In lijn met bovengenoemde prioriteiten, zette Nederland in op het tegengaan van *brain drain*, op het belang van capaciteitsversterking voor migratiemanagement en op het terugdringen van mensenhandel en -smokkel. Daarnaast wees Nederland op de noodzaak van coherent overheidsbeleid op het gebied van migratie en ontwikkeling. De resolutie die door de CPD werd aangenomen riep op tot het respecteren van de mensenrechten, het uitbannen van racisme en mensenhandel en vroeg aandacht voor de positieve bijdrage die migranten aan ontwikkeling kunnen leveren, bijvoorbeeld door een sterkere betrokkenheid van migranten bij de ontwikkeling in landen van herkomst en door overmakingen en circulaire migratie.

Ten aanzien van de internationale ontwikkelingen kwam ten slotte de aandacht die Afrikaanse Unie (AU) besteedde aan de ontwikkelingsaspecten van migratie aan bod. De

[1] Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 9.

regering schreef in de voortgangsrapportage dat de AU vanaf haar oprichting hier aandacht aan heeft besteed. Al tijdens de AU-top in Maputo in 2003 werd het belang van betrokkenheid van de diaspora bij de ontwikkeling van het continent in het oprichtingsverdrag verankerd. In opdracht van BZ, en meegefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), verrichtte de Radboud Universiteit in Nijmegen een onderzoek naar internationale migratie en nationale ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika.

Uit dit onderzoek bleek dat migratie in Sub-Sahara Afrika over het algemeen positief werd beschouwd. Een voorwaarde leek te zijn dat de migrant geld naar de achterblijvers stuurt. Als beleidsterrein was emigratie nauwelijks ontwikkeld in Sub-Sahara Afrika, al werd de diaspora beschouwd als een groep met ontwikkelingspotentieel. Migratie maakte vrijwel geen deel uit van de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's), en wanneer dat wel het geval was, betrof het de versterking van migratiemanagement. Steeds meer landen zagen echter in dat migratie een integraal onderdeel diende te zijn van het buitenlands en ontwikkelingsbeleid. De studie wees er overigens opnieuw op dat de meeste migratie in Sub-Sahara Afrika zuid-zuid migratie betreft. Zuid-zuid migranten zijn relatief kwetsbaar (o.a. voor uitbuiting) en hebben minder mogelijkheden tot het sturen van geld naar degenen die zijn achtergebleven[1].

Voorbereidend rapport van de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties

Op 6 juni 2006 presenteerde de toenmalige SGVN zijn rapport "*International migration and development*". Het rapport bevatte een aantal beleidsaanbevelingen. Migratie zal meer dan in het verleden deel uit moeten maken van ontwikkelingsstrategieën. De SGVN pleitte voor een coherent migratiebeleid binnen nationale overheden, wat vraagt om een betere coördinatie tussen verantwoordelijke departementen. Ook vroeg de SGVN aandacht voor het belang van mensenrechten, het ontmoedigen van illegale migratie en de strijd tegen mensensmokkel. De SGVN wees op de vergrijzing in vele delen van de wereld en pleitte in dat licht voor een ruimhartiger arbeidsmigratiebeleid, met de nadruk op meer mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie. De SGVN stelde ten slotte dat migranten niet alleen onderwerp van beleid dienen te zijn; ze moeten rechtstreekse partners zijn in het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Het kabinet gaf aan met deze aanbevelingen van harte te kunnen instemmen. Veel van deze punten zien we dan ook terugkomen in de verdere beleidsontwikkeling, richting de beleidsnotitie uit 2008

Daarnaast gaf de SGVN in zijn rapport de aanzet tot de ontwikkeling van het latere *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). Hij kwam namelijk met het voorstel voor een consultatief niet-besluitvormend forum, waarbinnen staten ideeën kunnen uitwisselen en opdoen en waaraan ook VN- en andere organisaties een bijdrage kunnen leveren. Ook zou dit forum een platform kunnen bieden voor dialoog en uitwisseling met NGO's. Over de organisatie en financiering van dit platform bestond op dat moment nog geen duidelijkheid.

Circulaire migratie

De bewindslieden berichtten in deze brief over een nieuw project voor tijdelijke uitzending dat BZ was gestart. Het project, dat door IOM werd uitgevoerd en startte op 1 april 2006, richtte zich op Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Servië en Montenegro, Sierra Leone en Sudan. Dit programma was de voorloper van het tweede *Temporary Return of Qualified Nationals* (TRQN-2) programma. Dit is later in het kader van beleidsnotitie 2008 opgezet en staat centraal in één van de casestudies in deze evaluatie (zie paragraaf 7.3).

[1] Van der Veen, 2006.

Daarnaast gaf de regering aan dat bij de nadere invulling van het nieuwe beleid zorgvuldig zal worden bezien hoe tijdelijke en circulaire migratie en tijdelijke arbeidsmigratie kunnen worden bevorderd en *brain drain* kan worden voorkomen.

Terugkeer

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van terugkeer in 2006 betrof de introductie van de nieuwe Herintegratieregeling Terugkeer (HRT). Eerder al konden vreemdelingen, in aanvulling op de ondersteuningsbijdrage REAN in aanmerking komen voor een herintegratiebijdrage, in het kader van het Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT). De regering gaf aan dat is gebleken dat de financiële prikkel om het land te verlaten een positieve uitwerking had en kondigde aan dat daarom besloten werd deze bijdrage beschikbaar te stellen voor een grotere doelgroep. Dit betrof alle vreemdelingen die een eerste aanvraag voor een verblijfsvergunning hadden ingediend. Deze nieuwe HRT regeling was net als de oude HRTP regeling een REAN+ regeling[1]. In het hoofdstuk 'duurzame terugkeer en herintegratie' komt de HRT uitgebreid aan bod (zie hoofdstuk 10).

Betrokkenheid van migrantenorganisaties

Ook na de publicatie van de beleidsnotitie in 2004, werden migrantenorganisaties betrokken bij het beleid. Op 6 juni 2006 organiseerde BZ een bijeenkomst met vertegenwoordigers van een dertigtal migranten- en andere relevante organisaties. Het doel van deze bijeenkomst was migrantenorganisaties te betrekken bij de discussie over de inzet voor de HLD en meer algemeen bij de uitvoering van het beleid voor migratie en ontwikkeling.

Geldovermakingen

In voorgaande verwezen we naar het standpunt van de regering dat geldovermakingen een privé zaak zijn. Wel liet de Minister van Financiën, naar aanleiding van vragen van de kamerleden van Heemst, Van Bommel en Ferrier, nader onderzoek verrichten naar de kosten van overmakingen in Nederland. Op basis van daarvan, zo werd beschreven in de derde voortgangsrapportage, luidde de conclusie dat er geen aanleiding was voor actieve interventie van de overheid in het marktproces. Wel zag de minister mogelijkheden voor een aantal aanvullende maatregelen om een verlaging van de kosten van internationale geldovermakingen te bevorderen. Voorbeelden waren een grotere concurrentie binnen de sector en vergroting van de markttransparantie. Dit kwam overeen met de eerder in deze beleidsreconstructie beschreven aanbevelingen van de Wereldbank en de AIV. Daarmee stond dit mede aan de basis van de latere beleidsvorming, met name op het punt van transparantie.

B.4.5.5 De Hoge Politieke Dialoog in de Verenigde Naties

Op 22 september 2006 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de HLD over migratie en ontwikkeling, ongeveer een maand nadat deze had plaatsgevonden[2].

---

[1] Dat betekent dat de REAN-regeling, die werd gefinancierd door het Ministerie van Justitie, de basis vormde en de herintegratiebijdrage werd gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit het fonds voor Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling (TMO). Met de inwerkingtreding van de HRT kwamen de bestaande REAN+-regelingen voor terugkeer naar Irak, Afghanistan, Angola en de Democratische Republiek Congo te vervallen.

[2] Kamerstukken 2006/2007, 29 693, Nr. 10.

Inhoudelijk werd tijdens de HLD vooral aandacht gevraagd voor het bevorderen van de positieve effecten van migratie via onder meer investeringen in *human capital*, versterking van internationale netwerken/samenwerking en geldovermakingen en voor het respecteren van rechten van migranten. Ook het gender aspect kwam uitgebreid aan de orde. Onderwerpen die ook in het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid een prominente plek innamen.

Belangrijk onderdeel van de discussie tijdens de HLD was, vanwege de aanbeveling van de SGVN hierover, de vraag of de HLD een mondiaal vervolg zou moeten krijgen in de vorm van een forum. Veel landen twijfelden hierover, maar uiteindelijk gaven 78 landen waaronder Nederland steun aan het idee van een forum[1]. De *Global Migration Group* (GMG[2]) zou kunnen zorgen voor coherentie en coördinatie binnen dit forum, zo werd verkondigd in het verslag aan de Tweede Kamer over de HLD[3]. België wierp zich op als organisator van de eerste bijeenkomst van het forum. Over de invulling hiervan bleek binnen de EU nog wel verschil van mening te bestaan. Italië en Zweden pleitten er bijvoorbeeld voor dat het forum opgehangen moest worden aan de VN, terwijl Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk van mening waren dat het forum geen VN-orgaan moest worden en dat de inbreng van de VN verzorgd kon worden door de Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN en door de GMG.

Beleidscoherentie was voor Nederland opnieuw een belangrijk thema. Zowel plenair, in de toespraak van SG Demmink van het Ministerie van Justitie, als tijdens een van de Ronde Tafels, vroeg Nederland aandacht voor coherentie in het beleid ten aanzien van migratie en ontwikkeling.

B4.5.6 De vierde voortgangsrapportage

Zoals eerder aangegeven werden meer en meer de contouren zichtbaar van de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'. Dat gold zeker voor de vierde voortgangsrapportage van februari 2007[4]. Wederom volgen we hieronder de opbouw van de voortgangsrapportage. Eerst doen we verslag van enkele relevante internationale ontwikkelingen en daarna van de specifieke thema's. Daarbij bespreken we vooral ontwikkelingen die later uitgewerkt werden in concrete activiteiten in het kader van de beleidsnotitie 2008.

Internationale ontwikkelingen

In de vierde voortgangsrapportage werd beschreven welke rol Nederland innam ten aanzien van het in de vorige paragraaf beschreven Forum, dat inmiddels de naam *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) had gekregen. Dit betrof allereerst het agenderen van

[1] Het latere *Global Forum on Migration and Development*. De Verenigde Staten en Australië waren tegen de komst van dit forum.

[2] Een samenwerkingsverband van destijds 10 en inmiddels 16 internationale organisaties die zich bezig houden met migratie en ontwikkeling: International Labour Organization; International Organization for Migration; Office of the High Commissioner for Human Rights; World Bank; World Health Organization en de volgende United Nations organisaties: -Conference on Trade and Development; - Development Programme ; - Department of Economic and Social Affairs; - Educational, Scientific and Cultural Organization; - Population Fund; - High Commissioner for Refugees; - Children's Fund; - Institute for Training & Research; - Office on Drugs and Crime; - Regional Commissions; - Development Fund for Women.

[3] Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 10.

4 Kamerstukken 2006/2007, 29 693, Nr. 11.

een aantal onderwerpen. Onderwerpen die in voorgaande al regelmatig zijn benoemd als de voor Nederland prioritaire thema's: het versterken van de relatie tussen het migratie- en ontwikkelingsbeleid, het stimuleren van circulaire migratie, inclusief tijdelijke arbeidsmigratie en terugkeer en het tegengaan van *brain drain* en van mensenhandel. Ten tweede zegde Nederland toe België financiële en personele ondersteuning te bieden om het Forum tot een succes te maken. Ten slotte riep Nederland de eerder genoemde GMG op gezamenlijk aan het Forum bij te dragen zodat de onderlinge synergie zou worden bevorderd en kennis en expertise worden samengebracht.

Een tweede ontwikkeling waarover de regering in deze rapportage berichtte is dat in het VN jaar van de migratie (2006) ook de VN-vrouwen- en bevolkingsorganisatie (UNFPA) aandacht aan dit onderwerp besteedde. Het jaarlijkse *UNFPA State of the World Population* rapport *'A Passage to Hope, Women and International Migration'* was in 2006 aan gender en migratie besteed. Op 7 september 2006 werd dit rapport in Den Haag aan Prinses Máxima aangeboden. Het rapport vermeldde dat bijna de helft van de migranten vrouw was (48,8%), beschreef hoe migratie de positie van vrouwen kan versterken, maar ook wat de risico's voor migrantenvrouwen zijn. In de latere beleidsnotitie uit 2008 is gender een van de zogenaamde 'horizontale' thema's.

De regering gaf in de vierde voortgangsrapportage ook aan dat binnen de EU steeds meer aandacht was voor het bevorderen van de positieve effecten van migratie op ontwikkeling. Centraal stonden het voorkomen van *brain drain* en vergroten van *brain gain* voor ontwikkelingslanden, het vergemakkelijken van geldovermakingen naar landen van herkomst door migranten, het stimuleren van tijdelijke uitzending door gekwalificeerde migranten en het gebruikmaken van de diaspora bij de opbouw van het herkomstland. Deze thema's sloten goed aan bij de thematische keuzes die gemaakt werden in het Nederlandse beleid.

Ten slotte bleken andere Europese landen veel belangstelling te hebben voor Nederlandse projecten gericht op het bevorderen van circulaire migratie en tijdelijke arbeidsmigratie en het tegen gaan van *brain drain*. De regering stelde tegemoet te komen aan de motie Ferrier om op Europees niveau het voortouw te nemen om circulaire migratie vanuit Europese landen te bevorderen, door de mogelijkheden voor samenwerking met Frankrijk te bespreken[1].

Betrokkenheid van migrantenorganisaties: versterken van capaciteit

Wat betreft de betrokkenheid van migrantenorganisaties wees de regering in deze rapportage op een knelpunt. Veel migrantenorganisaties hebben onvoldoende capaciteit voor het beheer van een groter project. Daarom kondigde de regering aan te overwegen om een project te starten dat migrantenorganisaties traint en versterkt, en ze de mogelijkheid biedt uit te groeien tot een volwaardige ontwikkelingspartner. In dit kader werd later, onder de vlag van de beleidsnotitie 2008, een trainingsproject voor migrantenorganisaties opgestart. Dit project is uitgevoerd door *Context, International Cooperation* (zie paragraaf 8.2.2). De rapportage verwees ook naar enkele projecten die in dit kader met steun van BZ al waren opgestart, zoals het door PSO uitgevoerde *Cross Over* programma, dat tot doel had de instroom van migranten bij reguliere ontwikkelingsorganisaties te bevorderen. Een ander voorbeeld betrof het *African Diaspora Policy Centre* (ADPC), waarvan werd aangekondigd dat het een onderzoeksproject ging uitvoeren dat inzicht zal bieden in de visie,

[1] Kamerstukken 2006/2007, 30 800, Nr. 24.

kennis, ervaring en initiatieven van migranten op ontwikkeling en migratie. (zie hoofdstuk 8 voor de projecten van ADPC en Context).

Migratiemanagement

De vierde voortgangsrapportage deed ook verslag van de bijdrage van Nederland aan het project *Towards a Comprehensive Response to Mixed Migration Flows*. Dit project is onderdeel van de *Dialogue on Mediterranean Transit Migration* (MTM-project), waarin op basis van een eerdere inventarisatie, een rapportage was opgesteld over irreguliere migratiestromen in Afrika en de mediterrane regio. In het kader van dit project werd, zo kondigde de vierde rapportage aan, ook een beveiligde website ontwikkeld met een "real-time" beeld van de migratieroutes, het latere *Interactive Map on Irregular Migration Routes and Flow in Africa, the Middle East and the Mediterranean Region* (i-Map; zie hoofdstuk 6 en bijlage 6).

Geldovermakingen

De voortgangsrapportage verwees ten slotte naar de vele studies die werden uitgevoerd naar de impact van geldovermakingen op armoedevermindering. Daaruit werd duidelijk dat de impact en de hoogte van de overmakingen verschilde per land en per regio. "Juist uit de armste landen migreren de minste mensen naar het Westen en wordt het minste aan *remittances* ontvangen. Landen die het meest profiteren van de geldstromen zijn vaak landen met een gunstig investeringsklimaat, betere institutionele capaciteit en beter bestuur. Overmakingen zullen daarom geen vervanging zijn voor de ontwikkelingsgelden (*Official Development Assistance*; ODA)"[1]. Daarnaast werd in de vierde voortgangsrapportage een tweetal studies besproken met betrekking tot de corridor[2] Nederland-Suriname en Nederland-Marokko. Een conclusie was dat migranten vooral belang hechten aan betrouwbaarheid en snelheid, en pas daarna aan het kostenaspect van de internationale geldtransacties (zie ook hoofdstuk 9). Migranten maakten weinig gebruik van de mogelijkheid tot het overdragen van een tweede bankpasje of credit card aan de ontvanger in het land van herkomst, terwijl dat de goedkoopste oplossing lijkt te zijn.

Van agendasetting naar concretisering van beleid

De vierde rapportage sloot af met de opmerking dat – en dat blijkt duidelijk uit voorgaande reconstructie – sinds het verschijnen van de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie het thema veel belangstelling had gehad. Begin 2007 kwam de regering tot de conclusie dat de tijd van internationale agendasetting voorbij was en de focus in de jaren die volgen vooral moest komen te liggen op concretisering van het beleid.

B4.5.7 Aankondiging nieuwe notitie met nieuwe accenten

Op 26 april 2007 vond een AO plaats met vaste commissies voor BZ en Justitie over de vierde voortgangsrapportage[3]. In de tussentijd was sprake geweest van het aantreden van een nieuw kabinet. De voortgangsrapportage kwam nog van de toenmalige bewindslieden Hirsch Ballin en van Ardenne. Het AO vond plaats met de nieuwe bewindslieden Koenders Albayrak. Tijdens dit overleg kondigden zij aan dat het kabinet in principe door ging op de lijn die door het vorige kabinet was ingezet, maar dat daar waar nodig andere accenten

1 Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 11, pagina 11.
2 Een corridor is in deze context het geheel van geldstromen van land A naar land B.
3 Kamerstukken 2006/2007, 29 693, Nr. 13.

zouden worden gelegd en inspanningen geïntensiveerd. De bewindslieden spraken dan ook de intentie uit om in 2007 een actuele nota op te stellen op basis van de nota migratie en ontwikkeling uit 2004.

De aankondiging van een nieuwe notitie werd tijdens dit overleg overigens uitgesproken in de context van de opmerkingen van een aantal fracties. Die gaven aan dat er vooral veel was gesproken over migratie en ontwikkeling, dat er veel onderzoeken en conferenties waren geweest en veel projectvoorstellen waren ingediend. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking bevestigde in reactie dat het debat over migratie en ontwikkeling gedeeltelijk een zoektocht was geweest en er inderdaad veel overleg had plaatsgevonden, maar gaf aan dat dit onvermijdelijk was gezien de aard van het probleem. Zo stelde hij dat het niet eenvoudig was geweest uit te vinden wat de beste interventiemechanismen zijn. De minister kondigde aan dat de nieuwe notitie een nadere uitwerking van het migratie- en ontwikkelingsbeleid zou bevatten. De aanleiding voor de nieuwe notitie was dan ook vooral de wens om vanuit deze zoektocht en allerlei ideeën te komen tot concrete plannen en activiteiten. Twee onderwerpen die ten slotte aan bod kwamen in het AO waren de pilot circulaire migratie en de HRT.

Aankondiging pilot circulaire migratie

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaf in het AO aan dat onder circulaire migratie werd verstaan – in lijn met de beleidsnotitie 2004 - tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland en tijdelijke uitzending van migranten vanuit Nederland naar hun land van herkomst. Dat laatste gebeurde al, zo blijkt ook uit voorgaande beleidsreconstructie (via de TRQN programma's). Ten aanzien van het tweede gaf de minister aan dat een pilot interessant zou zijn. De staatsecretaris van Justitie gaf daarbij aan dat terugkeer een onderdeel zou moeten zijn van het debat met de landen van herkomst over mogelijkheden voor legale migratie, maar dat nog niet was te zeggen welk land geschikt is voor het opzetten van een pilot. Volgens de staatssecretaris moest dat een land zijn waar voor Nederland een Justitiebelang bestaat, bijvoorbeeld met betrekking tot terugname van eigen onderdanen, naast de belangen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. De Minister voegde daar vervolgens aan toe dat het uiteraard niet de bedoeling is dat deze migratie leidt tot verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt en dat daarom het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken zal zijn bij de vormgeving van het beleid. "Een eventuele pilot met circulaire arbeidsmigratie moet aansluiten op een behoefte op de arbeidsmarkt die niet kan worden vervuld met arbeidskrachten uit Nederland"[1].

HRT

Tijdens dit AO werd ten slotte het voornemen uitgesproken om de HRT, die zou aflopen in juli 2007, vast onderdeel te maken van het terugkeerbeleid van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Dit omdat de terugkeerpremies gecombineerd met persoonlijk maatwerk als zeer positief werden beoordeeld door uitvoerders en andere betrokkenen zoals gemeenten en VluchtelingenWerk Nederland (in paragraaf 10.2 en bijlage 6 gaan we verder in op de HRT).

[1] Kamerstukken 2006/2007, 29 693, Nr. 13, pagina 10.

B4.5.8 De vijfde voortgangsrapportage

Voordat in 2008 de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling' verscheen volgde in september 2007 nog een laatste halfjaarlijkse voortgangsrapportage[1]. Hierin werd kort verslag gedaan van de eerste editie van het GFMD in België. Beleidsmakers uit 155 landen en vertegenwoordigers van een dertigtal internationale organisaties namen deel aan het GFMD. Evenals 200 deelnemers vanuit het maatschappelijk middenveld, uit 55 landen, waaronder vijf Nederlandse organisaties. De aanbevelingen van het GFMD hadden betrekking op:

- Het coherent maken van beleid op gebied van kennismigratie en ontwikkeling;
- Internationale erkenning van diploma's en werkervaring;
- Informeren van migranten over hun rechten, zowel voor vertrek als na aankomst;
- Flexibiliteit van beleid op gebied van circulaire migratie, zoals het toestaan van arbeid voor meerdere jaren, niet beperkt tot één werkgever en het verstrekken van zogenaamde *multiple-entry* visa.

Ook werd gesproken over de toekomst van het GFMD. Daarbij werd afgesproken dat er geen nieuw instituut zal worden opgericht, maar dat de link met de VN behouden zou blijven. De volgende bijeenkomst, zo werd aangekondigd, zou worden gehouden in Manilla. Nederland kondigde aan ook deze tweede bijeenkomst te ondersteunen.

De laatste voortgangsrapportage berichtte daarnaast over de voorbereiding van de *Euromed* ministeriële conferentie over migratie, die in samenwerking met de Mediterrane buurlanden werd georganiseerd. De nadruk lag daarbij voor Nederland op afspraken over terug- en overname, capaciteitsopbouw en vluchtelingenbescherming. In het kader van het eerdere genoemde *Mediterranean Transit Migration* (MTM) project heeft Nederland deelgenomen aan expertbijeenkomsten over detentie, opvang, mensensmokkel en -handel en terugkeer.

Uit de vijfde voortgangsrapportage bleek ook dat halverwege 2007 het idee voor een website, gericht op het vergroten van de transparantie in de markt van aanbieders voor geldovermakingen, geconcretiseerd was. BZ had op dat moment een subsidieaanvraag in beoordeling voor een uitbreiding van de website www.geldnaarhuis.nl, een website waarop migranten de prijzen van overmakingen naar het buitenland konden vergelijken (zie hoofdstuk 9).

Ten slotte kondigden de bewindslieden aan in samenwerking met relevante partners bezig te zijn met een verkenning ten aanzien van de exacte vorm en modaliteiten van het bieden van herintegratieondersteuning aan vreemdelingen in het kader van terugkeer. Dit was een eerste aanzet voor de latere Stichting Duurzame Terugkeer (SDT; zie hoofdstuk 10 en bijlage 7).

B4.5.9 Kansen en uitdagingen volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité

Kort voordat de Nederlandse regering in 2008 de 'Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling' publiceerde, bracht het Europees Economisch en Sociaal Comité een advies

[1] Kamerstukken 2007/2008, 29 693, Nr. 14.

uit over migratie en ontwikkeling[1]. We sluiten dit hoofdstuk af met een kort overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit comité, voordat in de volgende bijlage de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling' uit 2008 centraal staat. Grotendeels komt het advies overeen met het Nederlandse beleid, deels gaat het om nuanceringen, die in voorgaande soms ook al zijdelings aan de orde kwamen.

Conclusies en aanbevelingen van het Europees Economisch en Sociaal Comité

- Het migratie- en ontwikkelingsbeleid sorteert beduidend meer effect als het overmaken van geld naar het thuisfront eenvoudiger wordt;
- Door middel van cofinancieringsprogramma's kunnen geldovermakingen door particulieren worden aangewend voor lokale ontwikkelingsprojecten in herkomstlanden;
- Co-ontwikkeling kan, in samenwerking met migrantenorganisaties, plaatsvinden door mobiliseren van mensen en middelen voor directe buitenlandse investeringen, de overdracht van kennis en technologie, en sociale en culturele ondersteuning;
- Het migratie- en ontwikkelingsbeleid kan dankzij circulaire en virtuele migratie de nadelige gevolgen van *brain drain* beperken
- Het migratie- en ontwikkelingsbeleid kan alleen succesvol zijn als het wordt geïntegreerd in andere gerelateerde beleidsonderdelen en als de coherentie in het beleid is gewaarborgd;
- Goed geïntegreerde migranten leveren door middel van liefdadigheid, sociale ondersteuning en circulaire of virtuele migratie een grotere bijdrage aan de co-ontwikkeling van het herkomstland dan hun niet-geïntegreerde landgenoten, kunnen daardoor meer betekenen voor het vestigingsland en tegelijkertijd een grotere bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het herkomstland;
- Zuid-Zuidmigratie komt internationaal gezien het meest voor. Met name onder de armste bevolkingsgroepen is verhuizing binnen de nationale grenzen de belangrijkste vorm van migratie, aangezien dit minder risico's met zich meebrengt en minder financiële middelen, minder vaardigheden en minder contacten vereist. Dat pleit voor een meer regionale aanpak van de migratie- en ontwikkelingsproblematiek;
- De website www.sendmoneyhome.org is een goed voorbeeld van een website die de transparantie in de markt van aanbieders voor geldovermakingen kan vergroten;
- Geldovermakingen hebben als ontwikkelingsinstrument slechts een beperkt effect doordat zij doorgaans niet bestemd zijn voor de allerarmsten. Er kan alleen sprake zijn van continuïteit in de geldovermakingen als er voortdurend nieuwe migranten bijkomen, en dat is in grote mate afhankelijk van het immigratiebeleid en de economische groei in de vestigingslanden;
- Migranten zouden veel meer tot terugkeer en/of circulaire migratie worden aangezet als zij hun pensioen en sociale verzekeringen mee zouden kunnen nemen naar het herkomstland.

[1] Economisch en Sociaal Comité, 2008.

Bijlage 5 Het Migratie- en Ontwikkelingsbeleid vanaf 2008

In de onderhavige evaluatie staat de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008' centraal. Deze bijlage geeft een uitgebreide beschrijving van de inhoud van de notitie en de inhoudelijke beleidskeuzes die bij de totstandkoming daarvan zijn gemaakt. Een verkorte weergave hiervan kwam al aan bod in hoofdstuk 3. Ook bespreken we de voortgang ten aanzien van de uitvoering van activiteiten op basis van de twee voortgangsrapportages die over de notitie zijn uitgebracht. De laatste voortgangsrapportage beschreef behalve de voortgang, ook de nieuwe accenten die het huidige kabinet heeft gelegd in het migratie- en ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren. Het hoofdstuk sluit af met een korte toelichting op deze nieuwe accenten.

B5.1 De beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'

B5.1.1 Inleiding en overwegingen

In juli 2008 verscheen de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008'[1]. Als typering van deze notitie ten opzichte van de notitie uit 2004, gaven de toenmalige bewindslieden voor ontwikkelingssamenwerking en justitie aan: "de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004 bestreek een groot scala aan onderwerpen. Ook is er de afgelopen jaren een groot aantal activiteiten ontplooid. Het is nu tijd om lessen te trekken uit de opgedane ervaringen, de bakens te verzetten, keuzes te maken, en concrete actiepunten te formuleren. Daarom presenteren wij in deze beleidsnotitie een zestal prioriteiten waarop de komende jaren verder wordt ingezet"[2]. "Door gericht in te zetten op specifieke onderdelen van het migratie-en-ontwikkelingsbeleid, op innovatieve wijze en deels door *learning by doing*, willen wij een bescheiden, maar positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van ontwikkelingslanden en van Nederland"[3].

De activiteiten, zo werd aangekondigd, zouden worden gefinancierd vanuit een subsidiekader, waarvoor het al bestaande Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling-programma (TMO) werd heringericht. Het budget bedroeg 5 miljoen Euro per jaar, ten laste van de ODA-begroting (*Official Development Assistence*) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Nuanceringen

Al in de samenvatting van deze notitie werden enkele relevante overwegingen, deels nuanceringen, bij het migratie- en ontwikkelingsbeleid benoemd. De nieuwe notitie maakte gebruik van een stevig wetenschappelijk fundament (zoals ook blijkt uit de omvangrijke literatuurlijst). Deze overwegingen en nuanceringen kwamen deels in bijlage 4 al aan bod. We bespreken hier enkele van deze overwegingen, omdat de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de concrete invulling hier mede op gebaseerd zijn.

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.
[2] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11, pagina 3.
[3] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11, pagina 10.

Zo gaf men aan dat de relatie tussen migratie en ontwikkeling niet eenduidig is. Dat de effecten van overheidsmaatregelen vaak pas op de langere termijn zichtbaar zijn. En dat overheidsbeleid een bescheiden bijdrage kan leveren aan het versterken van de positieve effecten van migratie op ontwikkeling en het verzachten van de negatieve effecten.

De regering stelde in de notitie vast dat het merendeel van de migranten nog altijd binnen de eigen regio migreert. Ook werd vastgesteld dat geldovermakingen een relatief grotere impact hebben op samenlevingen met een reeds hoger ontwikkelingsniveau, omdat daar een beter investeringsklimaat en hoger opleidingsniveau is, en dat het gros van de geldovermakingen niet direct bij de allerarmsten terecht komt. Ook gaf men aan dat uit onderzoek was gebleken dat hoe beter geïntegreerd een migrant in het gastland is, des te ondernemender deze is in het land van herkomst. Hiermee werd een duidelijke keuze gemaakt in een discussie die, zoals we zagen in de reconstructie in de vorige bijlage, verschillende keren terugkwam.

Ontwikkelingspotentieel van migratie

Ten aanzien van de bijdrage die migratie kan leveren aan ontwikkeling is in de notitie beschreven dat migranten in toenemende mate als een potentiële bron van ontwikkeling in landen van herkomst worden gezien door het sturen van geld en het inzetten van hun competenties voor sociaal-economische en politieke ontwikkeling van landen van herkomst. “Het [is] echter niet reëel te verwachten dat migratie alléén een meer algemeen ontwikkelingsproces in gang kan zetten. Hiervoor zijn ook gunstige economische en politieke ontwikkelingscondities vereist. Het lijkt derhalve verstandiger te spreken van een ontwikkelings*potentieel* van migratie dan van een automatisch effect”[1]

De notitie stipte ook kort het effect van migratie op sociaal-economische ongelijkheid in landen van herkomst aan. De conclusie luidde dat wanneer de middenklasse of elitegroepen migreren – wat bij internationale migratie vaak het geval is – dit de ongelijkheid kan versterken. Maar wanneer arme groepen migreren kan de ongelijkheid afnemen (door geldovermakingen naar de achterblijvers).

Lange termijn perspectief

Ten slotte werd in de inleiding op de notitie beschreven dat de relatie tussen migratie en ontwikkeling kan veranderen over de tijd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het punt van ongelijkheid zoals hierboven beschreven. De uitleg was als volgt. De eerste groepen migranten behoren vaak tot de rijkere groepen, maar later migreren ook arme groepen. Nadat aanvankelijk de ongelijkheid wordt versterkt, is op langere termijn dan juist sprake van nivellering.

Voor *brain drain* geldt iets soortgelijks. Op langere termijn kan in landen met een opkomende economie (zoals in Zuidoost Azië) *brain drain* vergezeld gaan van *brain gain* wanneer emigranten als transnationale ondernemers gaan investeren in hun land van herkomst.

[1] Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11, pagina 17.

Ten slotte kwam ook in deze notitie aan bod dat emigratie vaak pas afneemt na een lange periode van duurzame ontwikkeling en economische groei en op voorwaarde dat het land van herkomst perspectief en vertrouwen biedt door onder meer politieke stabiliteit en toenemende politieke vrijheden. In de eerste periode van snelle ontwikkeling in de allerarmste landen wordt de migratie vaak juist aangewakkerd (*migratie hump*).

B5.1.2 Zes beleidsprioriteiten

In de notitie werd gerefereerd aan de fors toegenomen aandacht voor migratie en ontwikkeling op internationale fora (zoals ook beschreven in de vorige bijlage). De keuze voor beleidsprioriteiten was dan ook niet alleen gebaseerd op de nationale agenda, maar vloeide voort uit de internationale en Europese agenda. Wel gaven de bewindslieden aan dat is gekeken naar waar Nederland naar verwachting een verschil kan maken, waar de expertise ligt, maar ook wat politiek gezien van belang is en waar de belangen van Nederland en ontwikkelingslanden samen komen. Ten slotte hadden, zo gaven de bewindslieden aan, nieuwe inzichten en trends in migratie en ontwikkeling en de ervaringen met de activiteiten uit het Terugkeer, Migratie-en-Ontwikkelingsprogramma bijgedragen aan de keuze voor zes beleidsprioriteiten. In de paragrafen die volgen bespreken we achtereenvolgens de zes beleidsprioriteiten. In bijlage 6 beschrijven we de activiteiten die sinds 2008 zijn ondernomen binnen deze beleidsprioriteiten. Deze kwamen vanzelfsprekend ook al in de hoofdstukken 5 tot en met 10 aan bod.

B5.1.3 Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid

Ten aanzien van de eerste beleidsprioriteit kondigde de notitie aan dat de integratie van migratie binnen het ontwikkelingsbeleid en van ontwikkelingssamenwerking binnen het migratiebeleid in Nederland zelf een belangrijke voorwaarde is om op effectieve en coherente wijze uitvoering te kunnen geven aan het migratie- en ontwikkelingsbeleid. Betrokkenen bij migratiebeleid en bij ontwikkelingssamenwerking moeten in het vizier hebben welke effecten en consequenties het beleid over en weer heeft. De positieve rol die migratie zou kunnen spelen zou zijn weerslag moeten vinden in de beleidsplanning- en uitvoering in die ontwikkelingslanden waar migratie een factor van belang is. Op een zelfde manier zullen in het formuleren van Nederlands beleid met betrekking tot migranten eventuele gevolgen voor ontwikkelingslanden zoveel mogelijk worden meegenomen, aldus de notitie. De beleidsnotitie geeft verschillende activiteiten aan die Nederland zal ondernemen binnen deze beleidsprioriteiten.

Zo werd aangekondigd dat Nederland in landen waar migratie geen onderdeel uitmaakt van de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's), of van vergelijkbare nationale ontwikkelingsstrategieën, in het kader van het EU-Afrika partnerschap zal wijzen op relevante aspecten van migratie en ontwikkeling. Ook werd aangekondigd dat ambassades meer dan het geval was de mogelijkheden en risico's ten aanzien van migratie, waarop zij kunnen inspelen in dialoog met lokale autoriteiten, zouden gaan identificeren. Dit gold voor landen waar migratie positieve of negatieve effecten van betekenis heeft, maar waar migratie een beperkte rol speelde in de Meerjarige Strategische Plannen van ambassades in partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking (OS-partnerlanden). Ten slotte stelde de notitie vast dat migratie ook meer en meer onderdeel is van het Europese externe en ontwikkelingsbe-

leid. Nederland ondersteunde dit en kondigde aan te zullen aandringen op werkelijk gebruik van deze informatie in het formuleren van beleid.

B5.1.4 Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

Om het ontwikkelingspotentieel van migratie te verwezenlijken en misstanden, zoals uitbuiting, *brain drain*, instabiliteit en mensensmokkel en – handel, te minimaliseren is vereist dat overheden van ontwikkelingslanden over het inzicht, de capaciteit en mogelijkheden beschikken om een adequaat en integer migratiebeleid te voeren, inclusief aandacht voor vluchtelingenbescherming, terugkeer en herintegratie. In veel ontwikkelingslanden ontbreekt het hier aan, zo is beschreven in de beleidsnotitie. Daarom is capaciteitsopbouw nodig van ontwikkelingslanden op het gebied van migratiebeheer op verschillende deelterreinen. De focus binnen deze beleidsprioriteit ligt op de onderdelen datacollectie, grensbeheer, mensenhandel en –smokkel en internationale bescherming. Nederland kondigde aan programma's en projecten ten behoeve van dataverzameling te ondersteunen. Daarnaast werd aangekondigd dat Nederland zich onverminderd zal inzetten om een bijdrage te leveren aan de verbetering van het grensbeheer in derde landen, bijvoorbeeld door kennisoverdracht op het gebied van identiteits- en documentfraude en het beschikbaar stellen van apparatuur. Dit omdat goed grensbeheer kan bijdragen aan het verminderen van illegale migratie en het beter faciliteren van legale migratie. Onderdeel van grensbeheer is ook het goed functioneren van de immigratiediensten. Aangekondigd werd dat, op basis van positieve ervaringen met de Ghanese immigratiedienst, meer projecten gericht op de ondersteuning van de opbouw van immigratiediensten ondersteund zullen worden, waarbij met name aandacht zal zijn voor bevorderen van de regionale samenwerking op het terrein van personenverkeer en het ontwikkelen van lokale expertise.

Ten aanzien van bescherming en opvang in de regio gaf Nederland in een afzonderlijke kamerbrief eind 2008 al aan dit in de toekomst een meer strategisch, politiek en multilateraal karakter te willen geven met een grotere nadruk op coherentie tussen de relevante beleidsterreinen, zodat secundaire migratie geen noodzaak is[1]. Ook in de beleidsnotitie uit 2008 is te lezen dat activiteiten op het vlak van versterking van bescherming in de regio onverkort een prioriteit zouden blijven van Nederland.

B5.1.5 Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*

In de beleidsnotitie 2008 is aangegeven dat Nederland het bevorderen van circulaire migratie als een instrument ziet om vorm te geven aan het versterken van de positieve bijdrage van migranten en migratie aan ontwikkeling. Daarnaast wordt het gezien als een middel om de migratiesamenwerking met andere landen te verbreden. Door middel van twee vormen

[1] Kamerstukken 2008/2009, 29 693, Nr. 15. Dit is de laatste kamerbrief met dossiernummer 29 693 'Verbanden tussen ontwikkeling en migratie'. Latere stukken hierover, evenals de beleidsnotitie van juli 2008 zijn ondergebracht onder dossiernummer 30 573 'Migratiebeleid'.

van circulaire migratie, tijdelijke arbeidsmigratie naar Nederland en tijdelijke uitzending vanuit Nederland naar het land van herkomst, kan *brain gain* worden bevorderd.

Op dit punt kondigde de beleidsnotitie aan dat er een pilot zal komen voor circulaire migranten naar Nederland. De hoofddoelstelling van de pilot circulaire migratie was om antwoord te krijgen op de vraag of circulaire migratie toegevoegde waarde heeft als nieuwe aanpak in de ontwikkelingssamenwerking en of het mogelijk is een pilot zo vorm te geven dat terugkeer is te waarborgen gewaarborgd[1]. Daarnaast werd verwezen naar projecten die Nederland ondersteunde gericht op het tijdelijk uitzenden van migranten in Nederland naar het ontwikkelingsland waar zij oorspronkelijk vandaan komen. Voorbeelden daarvan zijn de al langer lopende projecten *MIDA Ghana Health* en de *Temporary Return of Qualified Nationals* (TRQN) projecten, beiden uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

B5.1.6 Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

De onderbouwing voor deze vierde beleidsprioriteit is dat migranten een niet te onderschatten rol kunnen spelen bij ontwikkeling van landen van herkomst. Door geldovermakingen, netwerken en andere vormen van betrokkenheid kunnen zij een zinvolle functie bij armoedebestrijding vervullen. Bijvoorbeeld door migrantenorganisaties die actief zijn in ontwikkelingssamenwerking, doordat migrantenorganisaties zich kunnen ontwikkelen tot volwaardige partner van de overheid in beleid en uitvoering van ontwikkelingssamenwerking, door het ondersteunen van actief diaspora beleid van de landen van herkomst of door het stimuleren van ondernemerschap van migranten in landen van herkomst.

Een discussie die in de voorgaande jaren al enkele keren terugkwam had betrekking op de relatie tussen betrokkenheid bij het land van herkomst en het integratieproces in Nederland. In de notitie stelde de overheid dat bij de bevordering van een mogelijke positieve bijdrage van migranten aan de ontwikkeling van hun land van herkomst, aandacht moet zijn voor de mogelijke gevolgen hiervan in economische, culturele of politieke zin op het integratieproces in Nederland en op het Nederlandse integratiebeleid.

Daarbij werd in de notitie verwezen naar onderzoek naar transnationale betrokkenheid en integratie van november 2003[2]. Daaruit bleek dat grensoverschrijdende activiteiten, zoals handel en het overmaken van geld naar het land van herkomst, niet per definitie als goed of als slecht voor integratie zijn te beschouwen. Er werd geen bewijs gevonden voor de veronderstelling dat een sterke transnationale oriëntatie zou leiden tot een gebrekkige integratie in de Nederlandse samenleving, maar het omgekeerde werd evenmin vastgesteld.

Ten aanzien van het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties worden vier sporen gevolgd. Allereerst gaat het om het meer betrekken van migrantenorganisaties als partner in beleid en uitvoering, bijvoorbeeld door middel van de consultatiedagen voorafgaand aan de het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). In dit kader sprak de overheid in de notitie ook uit het als wenselijk te zien dat migrantenorganisaties zich organiseren, bijvoorbeeld in een platform. Hierbij werd verwezen naar het *African Diaspora*

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 54.
[2] Engbersen e.a., 2003.

Policy Centre. Het doel was dat een aantal migrantenorganisaties kan doorgroeien en dat zij een volwaardige partner in ontwikkelingssamenwerking worden, zowel op landenniveau als thematisch.

Tweede spoor is dat migrantenorganisaties daadwerkelijk actief zijn in ontwikkelingssamenwerking. De notitie verwees in dit kader naar de verschillende mogelijkheden voor migrantenorganisaties voor capaciteitsversterking en het aanvragen van subsidie voor uitvoering van projecten. Zij kunnen bijvoorbeeld terecht bij de regionale Centra voor Internationale Samenwerking (COSsen) en voor financiële ondersteuning bij Cordaid, Impulsis (het samenwerkingsverband van Edukans, ICCO en Kerk In Actie), Oxfam Novib, Hivos en NCDO. De meerwaarde van migranten kan liggen in de brugfunctie die zij kunnen vervullen, aldus de notitie. Door meer samenwerking tussen reguliere ontwikkelingsorganisaties en migrantenorganisaties zou deze brugfunctie benut kunnen worden.

Derde spoor is diasporabeleid in landen van herkomst. De notitie beschrijft dat regeringen van ontwikkelingslanden hun emigranten steeds meer als een cruciale bron van ontwikkeling zien en open staan om hun kennis, vaardigheden en middelen in te zetten voor ontwikkelingsdoeleinden. De notitie kondigde aan dat in de landen waar Nederland een actief migratie- en ontwikkelingsbeleid voerde en waaruit in Nederland een substantiële migrantenpopulatie aanwezig is, met de autoriteiten en andere betrokkenen zal worden besproken hoe de rol van de diaspora verder invulling kan krijgen. Ook in het EU-Afrika-partnerschap werd afgesproken meer samen te gaan werken om de diaspora en migrantenorganisaties te betrekken bij ontwikkeling.

Ten slotte werd gewezen op de bijdrage die internationaal ondernemerschap door immigranten, gericht op het land van herkomst, zou kunnen leveren aan duurzame ontwikkeling, groei van de werkgelegenheid en kennisoverdracht. Hiervoor werden in het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid geen speciale instrumenten of subsidieregelingen ingesteld. Wel kondigde de notitie aan dat er actief op zou worden ingezet om bestaande instrumenten onder de aandacht te brengen en instituten beter toegankelijk te maken voor nieuwe Nederlandse internationale ondernemers, bijvoorbeeld via de EVD (tegenwoordig: AgentschapNL). Ook werd ondernemerschap door migranten in hun land van herkomst gestimuleerd door de Stichting IntEnt.

B5.1.7 Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Na buitenlandse investeringen zijn geldovermakingen de belangrijkste bron van externe financiering voor ontwikkelingslanden. Op zichzelf kunnen geldovermakingen geen ontwikkelingsproces in gang zetten. Landen van herkomst hebben een duidelijke eigen verantwoordelijkheid om gunstige economische en politieke ontwikkelingscondities te creëren, aldus beschreven in de beleidsnotitie. De notitie vervolgde met vast te stellen dat Nederland hier aan bijdraagt door middel van financiële sector ontwikkeling. En dat er kansen liggen om de, dankzij geldovermakingen verbeterde, koopkracht op een meer duurzame structurele wijze aan de gehele bevolking ten goede te laten komen.

Belangrijk uitgangspunt daarbij, zo werd beschreven, is het verbeteren van de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen, het vergroten van het armoedever-

minderende effecten van geldovermakingen door het stimuleren van (ontwikkelings-) initiatieven van migranten, financiële sector ontwikkeling en het gebruik maken van gegevens over *remittance corridors* (de stroom van geldovermakingen tussen twee landen), zodat geldovermakingen zijn te koppelen aan andere financiële diensten zoals leningen en hypotheken, spaarvormen en microkredieten. Uitgangspunt van Nederland, zoals ook al bleek uit de beleidsreconstructie in de vorige bijlage, was dat het om privégeld gaat waarvan de besteding een individuele keuze is. Nederland stelde zich dan ook op het standpunt dat de overheid niet sturend mag optreden maar wel gunstige randvoorwaarden kan scheppen.

Belangrijk aspect daarbij is het vergroten van concurrentie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen, door het verbeteren van de transparantie. De notitie kondigde aan dat daartoe de website www.geldnaarhuis.nl was opgezet door Stichting IntEnt, waaraan BZ in 2007 een bijdrage heeft geleverd ter uitbreiding (zie hoofdstuk 9 voor meer over deze website).

Nederland bood daarnaast migrantenorganisaties via de loketten van verschillende maatschappelijke organisaties diverse mogelijkheden om geldovermakingen in te zetten voor ontwikkelingsactiviteiten, aangevuld met middelen uit het Medefinancieringstelsel (MFS).

Specifiek voor migratie en ontwikkeling kondigde de notitie aan dat binnen financiële sector ontwikkeling aandacht werd besteed aan:

- Het stimuleren van het gebruik van formele kanalen voor het overmaken van geld;
- Verbetering van de financiële en economische infrastructuur in landen van herkomst teneinde het geldverkeer te vergemakkelijken en de toegang tot financiële dienstverlening te verbeteren;
- Het vergroten van 'financiële alfabetisering' (met name van vrouwen) door middel van voorlichting (*banking the poor*). Zowel aan de zendende als de ontvangende kant van geldovermakingen dient aandacht te worden besteed aan voorlichting van mensen over mogelijkheden en risico's van financiële diensten;
- Het koppelen van geldovermakingen aan andere financiële diensten;
- Het benutten van nieuwe technologische technieken zoals het gebruik van elektronische overmakingen en *mobile banking* (gebruik van mobiele telefoons om geld over te maken). In dit kader kan ook gedacht worden aan samenwerking met initiatieven voor microfinanciering.

B5.1.8 Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Voor de handhaving en voor het draagvlak van het Nederlandse migratiebeleid is het van belang dat migranten die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, Nederland, bij voorkeur vrijwillig, verlaten, zo is beschreven in de beleidsnotitie onder deze zesde beleidsprioriteit. Door financiële steun of bijstand in natura kan terugkeerders hulp worden geboden bij het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst. Binnen deze beleidsprioriteit gaat het om de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT), een herintegratiebijdrage in natura voor (ex-)asielzoekers, nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst en projecten voor bijzondere groepen (zoals minderjarige migranten of slachtoffers van mensenhandel. Aangekondigd werd dat de HRT na juli 2008 zou worden voortgezet binnen het migratie- en ontwikkelingsprogramma. Als één van de voorwaarden gold dat de ex-asielzoeker kenbaar maakt van deze regeling gebruik te willen maken vóór het verstrijken van de 28-

dagentermijn, of binnen één week na plaatsing in de zogenoemde vrijheidsbeperkende locatie VBL). Deze regeling is beschikbaar voor alle landen van herkomst. Op dit punt werd dus een uitzondering gemaakt op de landenlijst van 40 + 3 landen.

In de notitie werd ten slotte aangekondigd dat een herintegratiebijdrage in natura zal worden geïntroduceerd waarop (ex-) asielzoekers een beroep kunnen doen, als alternatief voor de financiële bijdrage. Afhankelijk van de mogelijkheden in landen van herkomst kon worden gedacht aan begeleiding bij het opzetten van een eigen bedrijf, inclusief toegang tot microkredieten, of bij het zoeken naar een baan, een opleiding of huisvesting. De uitvoering van de herintegratie in natura zal worden uitbesteed, zo werd aangekondigd in de notitie.

B5.2 Ontwikkelingen tussen 2008 en 2011

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen vanaf de publicatie van de beleidsnotitie uit 2008 tot aan de laatste voortgangsrapportage. Met andere woorden, de ontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode. Aangezien alle uitgevoerde activiteiten worden beschreven in bijlage 6 en deels in de afzonderlijke hoofdstukken, geven we in deze bijlage niet opnieuw een overzicht van alle activiteiten.

De frequentie waarmee de Tweede Kamer op de hoogte werd gebracht van de voortgang in het migratie- en ontwikkelingsbeleid was in deze periode lager dan in vorige periode, toen elk half jaar een voortgangsrapportage verscheen. Afgezien van een enkele afzonderlijke brief (waarvan we er twee hieronder kort bespreken) werd de Kamer begin 2010 de eerste keer uitgebreid op de hoogte gebracht van de voortgang.

B5.2.1 Compensatieprojecten voor *Brain drain*

Zoals eerder aangegeven was het risico van *brain drain* dat migratie vanuit ontwikkelingslanden met zich meebrengt een punt van zorg dat in verschillende Algemeen Overleggen (AO's) en kamerbrieven aan bod kwam. In februari 2009 werd de Tweede Kamer door de staatssecretaris van Justitie dan ook apart geïnformeerd over compensatieprojecten voor *brain drain* uit herkomstlanden[1]. Dit naar aanleiding van de motie Jacobi/Dijsselbloem, waarin de regering werd verzocht de Kamer hierover nog voor de Kamerbehandeling van de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling' te informeren[2].

De staatssecretaris gaf in deze brief allereerst aan dat Nederland, zo bleek uit cijfers van de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) en UWV WERKbedrijf nauwelijks *brain drain* veroorzaakte. Het aantal kennismigranten uit ontwikkelingslanden bleek beperkt. Bovendien ging het bij landen waarvandaan meer dan 10 kennismigranten waren gekomen niet om de laagste inkomenslanden maar om (lage) middeninkomenslanden zoals Egypte, Indonesië en Zuid-Afrika. Omdat de zorgen over *brain drain* zich vooral toespitsten op de zorgsector, werd ook specifiek gekeken naar deze sector. Echter, ook in de gezondheidszorg bleek zowel het aantal kennismigranten als het aantal arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden dat via een tewerkstellingsvergunning in Nederland kon gaan werken beperkt.

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 34.
[2] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 20.

Desondanks is in ontwikkelingslanden wel sprake van *brain drain* in de gezondheidszorg. De staatssecretaris beschreef in deze brief daarom dat op drie niveaus pogingen werden ondernomen om een *Code of Conduct* te ontwikkelen met betrekking tot de werving van personeel in de gezondheidszorg in ontwikkelingslanden. In Nederland nodigde de minister van VWS de gezondheidzorgsector uit om te komen tot een dergelijke Code, maar de sector bleek geen behoefte te hebben aan een Nederlandse gedragscode. Ook op Europees niveau kwam de ontwikkeling niet van de grond, vanwege verschillende opvattingen tussen lidstaten. Op het niveau van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) was de ontwikkeling verder, maar bleek ook verdeeldheid te bestaan, zowel binnen ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen. Daarbij speelde vooral een rol dat emigratie ook positieve gevolgen heeft voor ontwikkelingslanden in de vorm van geldovermakingen. En dat beperkende maatregelen op gespannen voet staan met de individuele vrijheid van mensen om elders een carrière op te starten.

Ten slotte werd in de brief verwezen naar compensatieprojecten, zoals het eerder genoemde verhogen van de salarissen van artsen in Ghana en Zambia en de *brain gain* projecten die Nederland steunde (zoals TRQN (zie ook paragraaf 7.3) en *MIDA Ghana Health*, specifiek gericht op de gezondheidssector in Ghana). Ook verschillende migrantenorganisaties zonden migranten tijdelijk uit naar hun land van herkomst.

B5.2.2 De eerste voortgangsrapportage

Begin 2010 werd de Tweede Kamer voor het eerst op de hoogte gebracht van de voortgang van het migratie- en ontwikkelingsbeleid sinds het verschijnen van de notitie in 2008[1]. Eerste belangrijke mededeling in deze brief betrof het amendement Ferrier, ingediend in november 2008. Op grond hiervan werd EUR 4 mln. additioneel beschikbaar gesteld voor het bieden van financiële ondersteuning aan de terugkeer van in Nederland aanwezige asielzoekers naar hun land van herkomst (zie ook hoofdstuk 1). Op basis van dit amendement heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een bedrag van EUR 9 mln. uitgetrokken voor activiteiten op het vlak van migratie en ontwikkeling, in 2008 bedroeg dit nog EUR 5 mln. Het bedrag is geheel besteed in 2009.

In deze voortgangsrapportage kwamen daarna achtereenvolgens de ontwikkelingen binnen elk van de zes beleidsprioriteiten aan bod. Voor een volledig overzicht van alle activiteiten die zijn opgestart in het kader van deze beleidsnotitie verwijzen we naar bijlage 6.

Beleidsprioriteit 1: Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid

Belangrijk aspect binnen deze beleidsprioriteit was de bijdrage van Nederland aan de discussie over migratie en ontwikkeling op internationaal, Europees en nationaal niveau. In bijlage 4 is in dit kader al verschillende keren verwezen naar het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). Ook in de periode waarover de eerste voortgangsrapportage verslag deed heeft Nederland de achtereenvolgende voorzitterschappen van het GFMD in Manilla (2008) en Athene (2009) actief ondersteund met financiële middelen, inhoudelijke

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 54.

bijdragen en via detacheringen. Andere activiteiten op dit gebied die werden beschreven in deze voortgangsrapportage zijn:

- Nederland heeft deelgenomen aan verschillende migratiemissies die als doel hadden 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.
- Vanuit de Nederlandse ambassade in Ethiopië heeft Nederland deelgenomen aan het eerste samenwerkingsplatform, een instrument dat beoogt, als vervolg op een migratiemissie, een kader te bieden om op lokaal niveau concrete operationele samenwerkingsinitiatieven te ontplooien.
- Nederland heeft deelgenomen aan proef-mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië en Georgië. Deze vormen een raamwerk waarbinnen concrete samenwerking en afspraken op het brede terrein van migratie (bestrijding van illegale migratie, mensenhandel- en smokkel, migratie en ontwikkeling, legale migratie en vluchtelingenbescherming) vorm krijgen.
- Op verzoek van de Kaapverdiaanse overheid heeft Nederland een studie laten uitvoeren door het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) om de behoeften van Kaapverdië in kaart te brengen op het vlak van asiel en migratie.
- Op nationaal niveau is subsidie verleend aan de Ghanese migrantenorganisatie Sankofa voor het maken van een documentaire over het leven van migranten in Nederland en de (ontwikkelings)impact van hun vertrek op het land van herkomst. De documentaire moest bijdragen aan een meer realistische beeldvorming in Ghana over het leven van Ghanese migranten in Nederland.

Beleidsprioriteit 2: Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

Nederland heeft verschillende activiteiten ondersteund gericht op institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement. De tweede voortgangsrapportage geeft een kort overzicht hiervan:

- De *Regional Immigration Training Academy* (RITA) met ondersteuning van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in Tanzania. Dit project had ten doel capaciteitsversterking te bieden aan 600 immigratie- en douanebeambten uit de Oost-Afrikaanse Gemeenschap (zie ook paragraaf 6.2.1)
- In het kader van het streven naar oplossingen voor vluchtelingen in langdurige vluchtelingensituaties, steunde Nederland het VN *Appeal* van UNHCR in Tanzania, dat beoogde de problematiek van de Burundese vluchtelingen op te lossen.
- Nederland heeft een financiële bijdrage geleverd aan de organisatie van de speciale ministeriële topconferentie in oktober 2009 in Kampala over de versterking van de juridische positie van *Internally Displaced Persons* (IDP's) en de bescherming van vluchtelingen in Afrika. Op de conferentie werd een Conventie aangenomen, het eerste bindende juridische document voor de bescherming en assistentie aan IDP's in Afrika.
- Nederland ondersteunde het eerder genoemde *Interactive Map on Migration* (I-Map) project.

Beleidsprioriteit 3: Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*

Terugkerend element in de discussie over circulaire migratie is hoe te bevorderen dat tijdelijke migranten ook daadwerkelijk terugkeren. Tijdens het GFMD in Manilla in 2008 kwamen verschillende aspecten aan bod: *good governance* in het herkomstland, de mogelijkheid van herhaalde toegang tot een bestemmingsland, terugkeersubsidies, het meenemen van pen-

sioenrechten en andere sociale rechten en ondersteuning door middel van herintegratieprojecten.

Binnen deze beleidsprioriteit zijn met name de eerder genoemde projecten (TRQN en de pilot circulaire migratie) van belang. Daarnaast werd in deze voortgangsrapportage verwezen naar een niet eerder genoemd project, dat van de Stichting Dir. Deze stichting heeft een bijdrage ontvangen, op basis waarvan een dertigtal in Nederland verblijvende Ethiopiërs voor een periode van een half jaar tot een jaar terugkeren naar hun land van herkomst om de in Nederland opgedane ervaring te delen via de 'train-the-trainer' systematiek[1].

Beleidsprioriteit 4: Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

Evenals bij de eerder edities van het GFMD werd beschreven dat Nederland ook in de aanloop naar het vierde GFMD in Mexico, het maatschappelijk middenveld weer consulteerde. Deze aanpak werd in het eindrapport van de *Civil Society Days* van het GFMD in Manilla bestempeld als *good practice*.

Nederland financierde twee activiteiten die zich richten op het ondersteunen van overheden van herkomstlanden bij het opzetten van diasporabeleid. Dit sloot aan bij de rol van Nederland binnen het *Joint Africa-EU Strategic Partnership*, waarbinnen Nederland de trekker is van het onderwerp diaspora beleid. Nederland was eind juni 2009 gastheer bij de openingsconferentie van *Linking emigrant communities for more development*. Daarnaast leverde Nederland een bijdrage aan het project *Participation of Diaspora in the Joint Africa-EU Strategic Partnership*, gericht op het bevorderen van actieve deelname van de Afrikaanse diaspora bij de uitvoering van strategisch partnerschap. Dit moet meer bewustwording creëren bij Afrikaanse en Europese beleidsmakers over de strategische rol die de diaspora kan spelen bij de uitvoering van het partnerschap.

Bovenstaande activiteiten zijn vooral gericht op het betrekken van migrantenorganisaties. Tweede belangrijke pijler binnen deze beleidsprioriteit is, zoals eerder in deze bijlage beschreven, het versterken (capaciteitsopbouw) van migrantenorganisaties. In dat kader zijn het eerder genoemde trainings- en coachingstraject gericht op migrantenorganisaties, uitgevoerd door *Context, international cooperation* (zie paragraaf 8.2.2) en het project Migratie en Ontwikkeling 2008–2010 uitgevoerd door Seva Network Foundation relevant (zie bijlage 6 voor een uitgebreide omschrijving).

Beleidsprioriteit 5: Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Ten aanzien van de website www.geldnaarhuis.nl, die door Nederland wordt ondersteund, beschreef de eerste voortgangsrapportage dat in het najaar van 2009 een vernieuwde website werd gelanceerd, uitgebreid met meer landen (van 7 naar 34), met meer banken/organisaties voor geldovermakingen en met meer talen (van 2 naar 8).

De voortgangsrapportage beschreef daarnaast dat Nederland ook op dit thema internationaal actief is. Zo heeft Nederland in 2009, op uitnodiging van de Wereldbank en het Italiaanse G-8 voorzitterschap, deelgenomen aan een conferentie georganiseerd door de G8

[1] Omdat het hier gaat om een project uitgevoerd door een migrantenorganisatie, is de beschrijving van dit project in bijlage 6 ondergebracht onder beleidsprioriteit 4, het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties.

Global Remittances Working Group. Binnen de *International Remittance Agenda* die zij uitvoeren, is het 5x5 initiatief gelanceerd. Dit beoogde om de wereldwijde gemiddelde kosten van geldovermakingen binnen vijf jaar te verminderen van 10 procent naar 5 procent.

Beleidsprioriteit 6: Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

De voortgangsrapportage beschreef dat het stimuleren van terugkeer, bij voorkeur vrijwillige terugkeer in 2009 hoog op de politieke agenda van het kabinet werd geplaatst. Nederland heeft in dat jaar EUR 4.1 mln. uitgegeven aan vrijwillige terugkeer en herintegratie. De eerste voortgangsrapportage deed onder andere verslag van de evaluatie van HRT. Daarnaast werd beschreven dat de beleidsnotitie heeft ingezet op een "herintegratiebijdrage in natura", complementair aan de HRT. Aangekondigd werd dat verschillende organisaties zich hadden verenigd in een Platform Duurzame Terugkeer (later: Stichting), dat zij in augustus 2009 een subsidieverzoek hebben ingediend voor projecten gericht op duurzame terugkeer en herintegratie en dat deze activiteiten ter financiering zijn voorgelegd in de vorm van acht separate pilot-projecten van de verschillende organisaties. De bewindlieden kondigden aan dat Nederland had besloten financiering toe te kennen onder voorwaarden:

- het Platform zal zich in zijn activiteiten moeten conformeren aan de doelgroep en landenlijst zoals omschreven in de beleidsnotitie.
- de subsidie werd verleend met ingang van 1 december 2009 voor een periode van 1 jaar en voor een bedrag van EUR 4.5 mln. Indien het eerste jaar voldoende resultaten zou opleveren, zouden de mogelijkheden voor een vervolg overwogen worden.

Tot slot beschrijft de voortgangsrapportage een tweetal andere in deze periode opgestarte projecten die onder deze beleidsprioriteit vallen. Het project *Assisted Voluntary Return and Reintegration of Iraqi nationals* (*AVRR – Iraq)* en het project *Assisted voluntary return and reintegration in their countries of origin of irregular migrants stranded in Morocco* dat eveneens door IOM wordt uitgevoerd en waarvan Nederland medefinancier is (zie hoofdstuk 10).

B5.3 Nieuwe accenten vanaf 2011

In 2010 trad het Kabinet Rutte-Verhagen aan. Op 11 juli 2011 volgde de tweede voortgangsrapportage over de beleidsnotitie 2008. Dit was de eerste brief hierover van de nieuwe minister voor Immigratie en Asiel en de staatsecretaris van Buitenlandse Zaken[1]. In deze brief zetten zij uiteen hoe het nieuwe kabinet op basis van het Regeerakkoord het beleid op het gebied van migratie en ontwikkeling verder vorm wilde geven en welke nieuwe accenten zij zouden leggen. De opbouw van de brief was daarmee ook anders. Deze brief zette eerst de nieuwe accenten en instrumenten neer, en behandelde in een bijlage de ontwikkelingen ten aanzien van de zes beleidsprioriteiten. Het budget voor migratie en ontwikkeling werd gehandhaafd, op EUR 9 mln. per jaar. Vooral projecten die aansluiten bij de nieuwe accenten (zie hieronder) kwamen vanaf dat moment in aanmerking voor financiering. Overigens werd het budget in 2010 in tegenstelling tot in 2009 maar gedeeltelijk besteed. Deze onderuitputting had te maken met lagere uitgaven dan begroot voor de pilot circulaire migratie, tijdelijke terugkeer van middelbaar geschoolde migranten, de SDT en hulp bij terugkeer en herintegratie naar Afghanistan en Irak (AVRR).

[1] Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 74.

B5.3.1 Belangrijkste nieuwe accenten en instrumenten

De bewindslieden gaven aan dat de beleidsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008' het uitgangspunt blijft voor het beleid. De belangrijkste nieuwe accenten/instrumenten waren de volgende:

- In lijn met het Regeerakkoord zal de nadruk komen te 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.
- Een extra inspanning van de regering op het gebied van terugkeer vergt een effectiever en flexibeler instrumentarium. Daarom koos de regering voor een strategische landenbenadering – het inbedden van de terugkeerproblematiek in een bredere samenwerkingsrelatie – ten aanzien van die landen die vanuit migratieoogpunt prioritair zijn.
- Hoewel in de focusbrief ontwikkelingssamenwerking[1] ervoor is gekozen de OS-partnerlandenlijst terug te brengen tot 15 landen, is besloten het OS-budget voor internationale migratie en ontwikkeling open stellen voor alle ontwikkelingslandenlanden. Daarbinnen werd gekozen voor landen die voor Nederland vanuit het oogpunt van migratie belangrijk zijn.
- De nieuwe bewindslieden kozen ervoor – nadat dit in de jaren voorafgaand aan deze brief tijdens Kamerdebatten al regelmatig aan de orde kwam - de mogelijkheid tot conditionaliteit te hanteren in de relatie met landen van herkomst. Dat betekent dat indien landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen, dit consequenties kan hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, met name voor de eventuele OS-middelen die via de regering lopen.
- Nederland kondigde aan het EU-spoor beter te gaan benutten. Dat betekende onder andere dat Nederland zich in Europees verband er sterk voor zou blijven maken dat terugname van niet toegelaten migranten onderdeel zou moeten zijn van bredere samenwerkingsafspraken met derde landen.

B5.3.2 Uitwerking van nieuwe accenten

Duurzame terugkeer en herintegratie

Ex-asielzoekers worden, uit het budget voor migratie en ontwikkeling en evenals in de voorgaande periode, ondersteund bij het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst wanneer zij zelfstandig willen terugkeren. Nadat begin 2011 de subsidie aan de SDT is stopgezet (zoals beschreven in hoofdstuk 10 en bijlage 6) is in datzelfde jaar een nieuw kader opgezet voor vrijwillige terugkeer, waarbij wordt uitgegaan van een combinatie van financiële ondersteuning en ondersteuning in natura. Hiermee beoogt de regering een toename van zowel de kwantiteit als de kwaliteit van terugkeer te realiseren. Het maatschappelijk middenveld is opnieuw uitgenodigd mee te denken over dit nieuwe kader. Daarnaast kondigde de regering aan dat in internationale contacten en in het bilaterale verkeer met andere landen kabinetsbreed wordt ingezet op medewerking van landen van herkomst aan gedwongen terugkeer (zie paragraaf 10.4 voor meer over dit nieuwe kader).

[1] Kamerstukken 2010/2011, 32 605, Nr. 2.

Alleenstaande minderjarig vreemdelingen

De inzet richt zich op zo snel mogelijke terugkeer onder de voorwaarde van lokale opvang van AMV's. Vanuit OS-middelen vinden daarom investeringen plaats in extra, of verbeterde, vormen van opvang. In samenwerking met andere Europese landen tracht Nederland nieuwe opvangplekken te realiseren.

Bescherming en opvang in de regio

Derde onderdeel waarop extra focus is komen te liggen, is versterking van vluchtelingenbescherming in de regio's van herkomst in samenwerking met onder andere de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) en landen van opvang. Het accent komt daarbij te liggen op landen en regio's met een substantiële instroom in Nederland. De inzet kan verschillende vormen aannemen, zoals noodhulp, ontwikkelingshulp gericht op de economische verzelfstandiging van vluchtelingen, versterken van de lokale sociale infrastructuur en hulp aan lokale overheden en niet gouvernementele organisaties. Nederland bleef in 2011 bovendien een belangrijke partner en donor van UNHCR met een bijdrage van EUR 42 mln. Onderzocht werd de mogelijkheid om in Soedan, Georgië, Jemen en Kenia een bijdrage te leveren aan het VN-initiatief *Transition Solutions Initiative*. Dit heeft als doel de aansluiting van noodhulp op ontwikkelingsgerichte activiteiten in langdurige vluchtelingensituaties te verbeteren

B5.3.3 Ontwikkelingen per beleidsprioriteit

Beleidsprioriteit 1: Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid

Belangrijk binnen deze eerste beleidsprioriteit is opnieuw de rol van Nederland bij het GFMD. Nederland heeft vierde bijeenkomst hiervan wederom actief ondersteund, zowel met financiële middelen, inhoudelijke bijdragen als via een detachering. Samen met Ecuador was Nederland co-voorzitter van een Rondetafelsessie over irreguliere migratie. Interessant is dat tijdens deze sessie door landen van herkomst regularisering (legalisering) van irreguliere migranten als oplossing werd aanbevolen. Westerse landen gaven juist aan dat dit zou kunnen leiden tot een lager draagvlak voor migratie in zijn algemeenheid. Daarnaast werden in de tweede voortgangsrapportage voornamelijk de al eerder beschreven activiteiten (zoals migratiemissies en mobiliteitspartnerschappen) benoemd.

Prioriteit 2: Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

De voortgangsrapportage geeft een kort overzicht van projecten die Nederland medegefinancierd heeft om overheden van ontwikkelingslanden te helpen bij de ontwikkeling en het voeren van een eigen migratiebeleid. Het gaat om projecten op het gebied van datacollectie en het versterken van beleid en regelgeving, grensbeheer en versterking van opvang en bescherming van vluchtelingen. De meeste van deze projecten zijn in voorgaande al aan bod gekomen. Een volledig overzicht is opgenomen in bijlage 6.

Prioriteit 3: Stimuleren van circulaire migratie / brain gain

In 2011 heeft de stuurgroep van de pilot circulaire migratie besloten deze voortijdig te beeindigen. Aangegeven werd dat de uitvoering veel complicaties heeft ondervonden bij de implementatie (zie paragraaf 7.2 voor de conclusies op grond van de externe evaluatie van deze pilot). Andere projecten die in dit kader worden genoemd zijn de eerder genoemde projecten van de Stichting Dir en het door IOM uitgevoerde TRQN project. Interessant is dat in het kader van dit laatste project inmiddels naar Afghanistan en Soedan ook een aan-

tal “virtuele uitzendingen” *(e-learning*, waarvoor de migrant niet afreist naar het land van herkomst, maar kennis overdraagt via internet) heeft plaatsgevonden.

Prioriteit 4: Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

Binnen de vierde beleidsprioriteit wordt in de voortgangsrapportage van medio 2011 geen verslag gedaan van nieuwe activiteiten die niet al eerder in deze beleidsreconstructie zijn beschreven. Wel wordt kort verslag gedaan van de voortgang ten aanzien van deze activiteiten.

Prioriteit 5: Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Ten aanzien van de vijfde beleidsprioriteit wordt verwezen naar de evaluatie van de website www.geldnaarhuis.nl. De bewindslieden geven aan dat in overleg met de Stichting IntEnt (dat de website beheert) zal worden nagegaan of door middel van een gerichte promotiecampagne het aantal gebruikers van de website kan worden vergroot (zie hoofdstuk 9 over deze website).

Prioriteit 6: Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Tot slot doet de voortgangsrapportage verslag van enkele terugkeerprojecten die eerder in deze beleidsreconstructie zijn beschreven, zoals de HRT, de SDT, AVRR Irak, REAN plus Afghanistan projecten en de opvangprojecten voor AMV’s. In 2011 is besloten de subsidie aan de SDT niet te verlengen vanwege tegenvallende resultaten (zie ook hoofdstuk 10 en bijlage 6). De voortgangsrapportage beschrijft dat uit vergelijking met andere Europese landen – tijdens een IOM bijeenkomst over *best practices* in bilaterale AVRR projecten – bleek dat daar de financiële ondersteuning vaker gekoppeld werd aan ondersteuning in natura, terwijl terugkeerders in Nederland moesten kiezen voor één van beide vormen. In juli 2011 kondigde de minister voor Immigratie en Asiel in zijn brief over terugkeer in het vreemdelingenbeleid dan ook aan dat vreemdelingen binnen het nieuwe kader voor zelfstandige terugkeer, ondersteuning kunnen ontvangen die deels bestaat uit een financiële component en een component in natura[1] (zie hoofdstuk 10).

[1] Kamerstukken 2010/2011, 19 637, Nr. 1436.

Bijlage 6 Beschrijving van projecten en resultaten

Inleiding

In deze bijlage geven we een overzicht (in de vorm van korte beschrijvingen) van de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van de beleidsnotitie 'Internationale migratie en ontwikkeling 2008'. De activiteiten zijn vanzelfsprekend onderverdeeld naar de beleidsprioriteiten. Elke beschrijving gaat van start met korte achtergrondinformatie over de uitvoerder van het project, de looptijd en het budget.

Vervolgens beschrijven we het algemene doel van het project en eventuele specifieke doelstellingen of targets, de beleidsmatige beoordeling (hoe past het project binnen het beleidsprogramma migratie en ontwikkeling) en de uitgevoerde activiteiten.

Elke omschrijving sluit af met een overzicht van de behaalde resultaten. De omschrijvingen zijn tot stand gekomen op basis van dossierstudie, wat betekent dat de informatie afkomstig is uit de voortgangs- en eindrapportages van de uitvoerende organisaties, de projectvoorstellen, de beoordelingen van rapportages door BZ en het beoordelingsmemorandum van BZ (BEMO; het document waarin een activiteit bij goedkeuring wordt beschreven).

Het voert te ver om telkens per project alle gerealiseerde *output* te beschrijven. We beperken ons daarom steeds tot een weergave van de belangrijkste resultaten. We beperken ons in dit overzicht bovendien tot projecten die zijn opgestart in het kader van de beleidsnotitie uit 2008. Deze notitie is immers onderwerp van de beleidevaluatie. Dat betekent dat projecten die zijn opgestart of waarvan het voorstel is ingediend in het kader van de vorige beleidsnotitie buiten de *scope* van deze evaluatie vallen. Belangrijk is ten slotte op te merken dat onderstaand overzicht niet uitputtend is. Vanuit het budget voor migratie en ontwikkeling zijn meer activiteiten gefinancierd dan hieronder beschreven. Er is echter voor gekozen hier alleen te focussen op concrete projecten. Dat betekent dat projecten of activiteiten waaraan BZ een bijdrage heeft geleverd en waarvoor weliswaar aparte projectnummers bestaan, zoals symposia, het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD), een advies op een projectvoorstel, onderzoeksrapporten en evaluatiestudies, niet zijn opgenomen in dit overzicht[1]. Zodoende zijn onder de eerste beleidsprioriteit in deze bijlage geen projectbeschrijvingen opgenomen.

Een deel van de projecten was in deze evaluatie onderdeel van een van de casestudies. De resultaten van enkele van deze projecten zijn al uitgebreid aan bod gekomen in afzonderlijke hoofdstukken van het hoofdrapport. Beschrijvingen van deze projecten zijn daarom niet opgenomen in deze bijlage. Uitzondering zijn de drie projecten die centraal stonden in de casestudie naar duurzame terugkeer en herintegratie (HRT, AVRR Irak en REAN-plus Afghanistan). Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen deze niet alle drie uitgebreid in hoofdstuk 10 te beschrijven, maar ook op te nemen in deze bijlage.

[1] Bijvoorbeeld het *Global Migration Futures* project van het *International Migration Institute* en *The Hague Process on Migration*; de top van de Afrikaanse Unie over *Internally Displaced Persons* in Kampala; de studie van Pharos naar de inzet van migrantendeskundigen en een studie naar de *remittance corridor Netherlands-Afghanistan* door de *Maastricht Graduate School of Governance*.

Prioriteit 1: Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid

Zie hoofdstuk 5.

Prioriteit 2: Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

Interactive map on irregular migration routes and flows in Africa, the Middle East and the Mediterranean Region (MTM I-map) 18249

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Het i-Map concept is eind 2006 ontwikkeld door het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), Europol en Frontex binnen het raamwerk van de *Dialogue on Mediterranean Transit Migration* (MTM). Het totale budget van i-Map bedroeg EUR 994.789,. De bijdrage van Nederland bedroeg EUR 80.000,-. De grootste donor is de Europese Commissie (vanuit het *Thematic Programma of Cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*). Het project liep van januari 2009 tot en met maart 2011.

Het algemene doel van het MTM i-map project (zoals beschreven in het *Final Narrative Report MTM i-Map project 2009-2010*, 26 mei 2011) was het opzetten van een ondersteuningsinstrument met als doel het uitwisselen van informatie over migratie en het ondersteunen van de ontwikkeling en de implementatie van samenwerkingsinitiatieven. Beoogd werd daarmee de begunstigde landen te assisteren in het verbeteren van hun mogelijkheden om irreguliere migratiestromen te beheersen. De specifieke doelstellingen van i-Map waren:

- Het gebruik van i-Map als platform om de informatie-uitwisseling te versterken en het leveren van een grondige analyse van de kernelementen van irreguliere migratie
- Bijdragen aan kennis ten aanzien van de samenstelling van irreguliere migratiestromen en het analyseren van de links tussen legale en irreguliere migratie
- Nationale onderzoeks- en analyse units ondersteunen door het faciliteren van toegang tot informatie
- Europese landen helpen om terreinen van samenwerking te identificeren
- Het ondersteunen van een meer gerichte aanpak van migratie en ontwikkeling, door middel van een *layer* in i-map, speciaal gewijd aan migratie en ontwikkeling

In het BEMO is opgenomen dat i-Map de dialoog tussen Arabische en Europese Partnerstaten dient te faciliteren door te voorzien in een mechanisme voor informatie-uitwisseling. Dit moet uiteindelijk leiden tot een *evidence based* samenwerking met betrekking tot migratiemanagement in en rond het Middellandse Zeegebied en sluit daarmee aan bij de tweede beleidsprioriteit. i-Map past ook binnen de *Global Approach to Migration* (GAM).

Specifieke activiteiten binnen i-map zijn:

- Dialoog tussen partnerstaten;
- Contributie van de partnerstaten door het invullen van vragenlijsten;
- Informatieverzameling meetings;
- Deskstudies, veld onderzoek, *fact finding* missies;
- Coordination meetings;
- Verzamelen en verwerken van informatie;
- Onderzoek naar en analyse van juridische migratiestructuur in de belangrijkste partnerstaten.

Resultaten

Het project is inmiddels afgesloten en de eindrapportage is goedgekeurd door BZ. Het aantal opgestelde landenprofielen is lager dan beoogd. Volgens ICMPD komt dit door een tekort aan financiering, toename in omvang en gedetailleerdheid van profielen en de duur van goedkeuringstrajecten. Ook zijn minder veldbezoeken uitgevoerd dan voorzien, door financieringsproblemen en goedkeuringsprocedures. Het aantal gebruikers is meer dan voorzien. Het aantal gebruikers uit Zuidelijke landen blijft echter ver achter. Van de 464 gebruikers van i-Map zijn er maar 6 afkomstig uit doelgroeplanden. Uit de externe evaluatie (Katharina Demel, CORE, maart 2011) blijkt wel dat sprake is van toegenomen vertrouwen tussen landen, verbeterde informatie uitwisseling (vooral tijdens de expert meetings) en blijkt dat het project toegang tot informatie heeft gefaciliteerd. Tot op bepaalde hoogte is sprake van toegenomen samenwerking tussen deelnemende landen. Volgens de evaluator is de I-map website een goed toegankelijke bron van strategische informatie, een vraaggericht instrument voor informatiedeling en biedt het diepgaande analyses van de migratieproblematiek op alle niveaus. De overkoepelende conclusie van de evaluator is dat MTM i-map een groot potentieel kent, maar dit vooralsnog niet volledig is gerealiseerd.

BZ trekt in het slotdocument de conclusie dat moeilijk is vast te stellen of het project heeft bijgedragen aan concrete samenwerking tussen landen. In een brief van 4 oktober (DCM-MO 170/2011[1]) geeft BZ aan dat dit slechts in beperkte mate het geval is. Wel kunnen de resultaten nuttig zijn voor het vaststellen van mogelijke terreinen voor samenwerking. Het is volgens BZ te vroeg om iets te kunnen zeggen over de bruikbaarheid ten aanzien van migratie en ontwikkeling. Duurzaamheid is verzekerd doordat een *follow-up* project is opgestart. Nederland levert hieraan echter geen bijdrage en heeft niet aangestuurd op vervolgfinanciering.

Enhancing Return to Georgia Operationally (ERGO) (18264)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Het ERGO project is uitgevoerd door de *Danish Refugee Council* (DRC). Project partners zijn onder andere ICMPD, Polen en Gyla (een Georgische NGO). Het project is door de DRC ingediend onder EU-thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het terrein van migratie en asiel. De EC financiert 80 procent. Het totale budget bedroeg EUR 292.848,90. Nederland heeft EUR 35.066,08 bijgedragen. Het project liep van 1 januari 2009 tot 30 september 2010.

Aanleiding voor het project was dat er weinig vooruitgang zat in onderhandeling voor een terug- en overname verdrag tussen Nederland en Georgië. Dit kan komen door een gebrek aan capaciteit aan de kant van Georgië, maar ook door een gebrek aan vertrouwen. Georgië gaf aan ondersteuning nodig te hebben op het terrein van terugkeer en herintegratie, mede ingegeven vanuit de constatering dat Georgië haar arbeidspotentieel naar het buitenland had zien vertrekken.

Het algemene doel van het ERGO project is het versterken van de capaciteiten van de autoriteiten en het maatschappelijk middenveld in Georgië om waardige duurzame terugkeer en

[1] Sinds 1 mei 2012 heet deze afdeling Migratie en Asiel (DCM-MA). In het hoofdrapport is daarom consequent de nieuwe naam gehanteerd. Bij verwijzingen naar correspondentie in deze bijlage gebruiken we echter de oude naam, DCM/MO.

herintegratie – vrijwillig dan wel op basis van re-admissie afspraken - te waarborgen door middel van versterkte samenwerking en netwerken.
Specifieke doelen waren:

- Versterken van goede onderlinge operationele betrekkingen tussen betreffende EU lidstaat en Georgië, die bijdragen aan effectieve onderhandelingen en praktische uitvoering van re-admissiebeleid en re-admissie-procedures.
- Het vertalen van terugkeer en overname beleid in werkbare procedures en werkbare ondersteuning voor terugkeerders op lokaal niveau.

Het project sloot aan bij twee beleidsprioriteiten uit het migratie- en ontwikkelingsbeleid duurzame terugkeer en herintegratie en capaciteitsversterking. Ook was in Benelux kader al afgesproken dat Nederland het voortouw zou nemen in de Terugkeer&Overname onderhandelingen met Georgië. Ten slotte pleit Nederland in het beleid voor partnerschap en *ownership*. Ook hier sloot het project goed bij aan omdat Georgië zelf had verzocht om ondersteuning.

Resultaten

BZ heeft de eindrapportage van het project op 1 november 2011 per brief (DCM-MO 177-2011) goedgekeurd. Uit de eindrapportage blijkt dat de doelstellingen zijn behaald. Ook zijn de uitgaven binnen het begrote budget gebleven. Concrete resultaten (*output*) van het project zijn:

- Goede contacten tussen Nederlandse en Georgische overheidsinstanties;
- De werkbezoeken en het handboek hebben kennis en inzicht vergroot over de juridische en institutionele zaken die van belang zijn voor de Georgische autoriteiten om de terugkeer en herintegratie te faciliteren;
- Een onderzoeksrapport is opgesteld over de achtergrond van migratie van Georgiërs en de terugkeerbereidheid van Georgiërs;
- Er is een overzicht opgesteld met praktische informatie van belang voor herintegratie van terugkeerders;
- Op 6 en 7 september 2010 heeft een slotbijeenkomst plaatsgevonden in Tbilisi.

Ondanks dat de doelstellingen zijn gehaald is het aantal terugkeerders dat gedurende de projectperiode rechtshulp ontving substantieel lager dan voorzien (29 versus 50). Belangrijkste reden hiervoor was het onvoldoende kunnen bereiken en identificeren van terugkeerders in Georgië, omdat overheidsorganisaties dergelijke informatie niet mochten delen met DRC en de Georgische NGO Gyla.

Halverwege het project heeft de nodige sturing plaatsgevonden door BZ. Uit een brief van 19 juli 2010 (DCM-MO 112/2010) blijkt dat BZ niet akkoord ging met het interim rapport. Met name omdat dit onvoldoende concreet was over de mate waarin het hoofddoel, namelijk het versterken van operationele terugkeer, bereikt werd.

Het project heeft inmiddels een door EC gefinancierd vervolg gekregen. Bovendien is er het mobiliteitspartnerschap tussen de EU en Georgië waaronder vervolgactiviteiten op het gebied van terugkeer plaatsvinden.

In de laatste brief geeft BZ aan dat het project nuttig is geweest voor Nederlandse overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor migratiemanagement. Voor de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft het project waardevolle contacten met Georgische *counterparts* opgeleverd. In hoeverre de resultaten van het project beklijven is nog niet duidelijk.

UNHCR Project Comprehensive Solutions for Burundian Refugees in Tanzania's Old Settlements (20825)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Burundese vluchtelingen in de *Old Settlements* in Tanzania is één van Afrika's oudste niet opgeloste vluchtelingenproblemen. Dit UNHCR project, waaraan Nederland EUR 1.5 mln. heeft bijgedragen, beoogde aan de oplossing van dit probleem een bijdrage te leveren en daarmee bij te dragen aan stabiliteit in de regio. Het project liep van 1 december 2009 tot 30 november 2010. De beoogde concrete uitkomsten waren:

- Vrijwillige repatriëring van 25.000 overgebleven Burundese vluchtelingen;
- Lokale integratie in Burundi van die vluchtelingen die hebben aangegeven terug te willen keren naar hun moederland;
- Naturalisatie van 165.000 Burundese vluchtelingen;
- Lokale integratie in Tanzania van de 165.000 Burundese vluchtelingen die hebben aangegeven in Tanzania te willen blijven.

Beoogd werd dat de gemeenschappen in Tanzania die genaturaliseerde Burundesen verwelkomen, beschikken over voldoende faciliteiten in termen van water, gezondheidszorg, sanitaire voorzieningen een geschikte omgeving om huizen te bouwen en productieve activiteiten op te starten. Terugkeerders naar Burundi ontvangen een *cash* bijdrage en 6 maanden voedsel rantsoen om ze te helpen bij het opbouwen van een leven in Burundi. De integratie van Burundesen werd gemonitord.

De conclusie van BZ in het BEMO is dat het project volledig in lijn is met de beleidsprioriteit 'bescherming in de regio', die valt onder de 'het versterken van institutionele ontwikkeling in migratie management', zoals beschreven in beleidsnotitie migratie en ontwikkeling en de Kamerbrief 'bescherming in de regio' van 29 december 2008.

Resultaten

Uit de *United Republic of Tanzania, UNHCR Global Reports* van 2009 en 2010 blijkt dat meer dan 162.000 Burundesen genaturaliseerd zijn in Tanzania. In 2009 zijn ongeveer 30.000 vluchtelingen, voornamelijk uit Burundi, gerepatrieerd naar hun land van herkomst. In 2010 zijn 2.700 vluchtelingen gerepatrieerd. In een memo van 23 januari 2012 (DCM/CU-02-12) stelt BZ vast dat 'afgaande op de inhoudelijke informatie geconcludeerd mag worden dat de gestelde doelen (*outputs*) voldoende behaald zijn. Daarmee zijn alle rapportages over het project goedgekeurd.

Consultancy on Migration Management Cape Verde (21146)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project is uitgevoerd door een lokale consultant in Kaapverdië, in opdracht van het Kaapverdiaans Ministerie voor Jeugd en Sport. BZ heeft dit project, dat liep van 1 januari 2010 tot 31 december 2010, met een bedrag van EUR 91.435,- gefinancierd.

De achtergrond van het project werd gevormd door de bevindingen uit een studie van ICMPD, mei 2009, uitgevoerd in opdracht van BZ (*Cape Verde: Needs assessment in the field of asylum and migration*). Hieruit bleek dat Kaapverdië geen samenhangend migratiebeleid heeft, gericht op alle aspecten van immigratie, emigratie en transitmigratie Het wettelijk ka-

der is incompleet, beleidsprioriteiten zijn niet benoemd op centraal bestuurlijk niveau. Verschillende organisaties zijn betrokken bij migratieaangelegenheden en hun competenties zijn niet helder beschreven en afgebakend. Het algemene doel van deze consultancy opdracht was dan ook het formuleren van een nationaal (im)migratiebeleid van Kaapverdië.

De uitdagingen hierbij liggen op het tegengaan van illegale en irreguliere migratie. Het gaat daarbij om inwoners uit de ECOWAS (West-Afrika) landen die illegaal de oversteek maken. Veel van hen willen doorreizen of denken gearriveerd te zijn op de Kanarische eilanden. Concrete beoogde resultaten van het projecten waren het:

- formuleren van hoofdpunten van een nationaal immigratiebeleid;
- opstellen van een voorstel voor een adequate organisatiestructuur voor het beheer van binnenkomst en langdurig verblijf van buitenlanders;
- opstellen van een goed onderbouwd wetsvoorstel aangaande binnenkomst en permanent verblijf van buitenlanders;
- verlenen van ondersteuning ten behoeve van opleiding van personeel van instanties betrokken bij binnenkomst en verblijf van buitenlanders.

In het BEMO is opgenomen dat de activiteit geheel past binnen de kaders van de beleidsnotitie, namelijk bij beleidsprioriteit 2, institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement. Het project beoogt de capaciteit van de Kaapverdische autoriteiten te versterken. Verbeterde capaciteit kan ertoe bijdragen dat de overheid de positieve bijdragen van migratie kan vergroten en de problemen samenhangend met illegale en irreguliere migratie effectiever kan aanpakken. De voorgestelde activiteit past ook binnen de kaders van het mobiliteitspartnerschap tussen de EU en Kaapverdië waar Nederland zich bij heeft aangesloten. Als risico werd gezien dat de taakopdracht zeer ambitieus is. Daarom heeft het Kabinet van de Eerste Minister van Kaapverdië ICMPD ingehuurd om de consultant te ondersteunen.

Resultaten

Het eindrapport is opgeleverd. Uit het formulier voor de beoordeling van de inhoudelijke rapportage van BZ blijkt dat een aantal zaken is gerealiseerd:

- Hoofdpunten van een nationaal immigratiebeleid zijn geformuleerd
- Er ligt een voorstel voor een adequate organisatiestructuur voor het beheer en binnenkomst en verblijf van buitenlanders
- In december 2010 is er door Kaapverdische regering een immigratie-coördinatie eenheid ingesteld
- Er zijn richtlijnen opgesteld voor overheidsinstellingen die een rol spelen in migratiemanagement
- In samenwerking met ICMPD heeft een training plaatsgevonden over algemene migratie zaken in Kaapverdië.

Bij brief van 2 november 2011 (DCM/MO-179-2011) heeft BZ, naast vragen over de financiële eindrapportage, ook een inhoudelijke vraag gesteld. Een van de doelstellingen van het project was het ontwikkelen van een concept herziening van de wet ten aanzien van de binnenkomst en permanent verblijf van buitenlanders, welke op gepaste wijze rekening houdt met de analyse en conclusies uit het onderzoek en sturing van hogerhand. Het eindrapport doet echter geen uitspraken over of deze revisie heeft plaatsgevonden. BZ heeft daarom gevraagd om een update van het eindrapport. Het project is dan ook niet geheel afgerond.

Joint Economic and Social Support Yemen (21778)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Het *Joint Economic and Social Support project* in Jemen wordt uitgevoerd door de *Adventist Development and Relief Agency (*ADRA*) Yemen*. Het project liep aanvankelijk van 1 november 2010 tot 31 oktober 2011, maar is budgetneutraal verlengd tot 31 december 2011. BZ heeft het project gefinancierd voor een bedrag van EUR 193.924,-.
De achtergrond bij dit project is dat veel Somalische vluchtelingen terecht zijn gekomen in de stad Aden, in Zuid-Jemen. Veelal komen zij daar terecht in de wijk Basateen. De integratie van Somalische vluchtelingen in de Jemenitische maatschappij verloopt echter stug. Er is sprake van discriminatie en xenofobie. Daardoor kunnen Somalische vluchtelingen moeilijk werk vinden of deel nemen aan het onderwijs. ADRA zet zich in voor duurzame integratie van Somalische vluchtelingen in Jemen. Het doel van het project is de sociaal-economische positie van Somalische vluchtelingen en kwetsbare Jemenieten in de wijk Basateen te verbeteren. Vanuit het belang van wederzijds begrip betrekt ADRA dus zowel leden van de Jemenitische als de Somalische gemeenschap bij de activiteiten. Het project kent vier elementen:

- Bewustwording van de rechten van vluchtelingen bij zowel de vluchtelingen zelf als de plaatselijke bevolking;
- Beroepsonderwijs;
- Creëren van economische onafhankelijkheid;
- Het aanmoedigen van lokaal leiderschap en organisatie.

De prestatie-indicatoren zijn onder andere:

- 200 deelnemers aan de activiteiten van het ADRA *Social Co-existence* team;
- 30 gemeenschappelijke dienstverleningsprojecten geïmplementeerd door studenten
- 125 deelnemers aan dergelijke projecten;
- 6 bezoeken van lokale scholen aan de Somalische vluchtelingen;
- 1.000 informatieboekjes over vluchtelingenproblemen en Somalië uitgedeeld aan lokale bevolking;
- 2.000 informatiepakketten over Jemen uitgedeeld aan nieuw aangekomen Somalische vluchtelingen in Basateen;
- 5 meetings met *key stakeholders;*
- 120 studenten die beroepsonderwijs volgen;
- 60 trainers getraind;
- 270 studenten die Engelse en Arabische les volgen;
- Het oprichten van een arbeidscentrum en bieden van *small business management training*.

In het BEMO stelde BZ vast dat het project geheel binnen de kaders van de beleidsnotitie migratie en ontwikkeling past. Een goede integratie en participatie van migranten in de maatschappij kan zowel van belang zijn voor de ontwikkeling van landen van herkomst als van landen van bestemming (prioriteit 1). Het project beoogt juist door het creëren van arbeidskansen en onderwijsmogelijkheden tijdelijke terugkeer te vergemakkelijken (prioriteit 3). Het project betrekt lokale vluchtelingenorganisaties bij het programma (prioriteit 4). Ten slotte worden de capaciteiten en ervaring van de vluchtelingen opgebouwd en verstevigd. Hierdoor hebben zij bij eventuele terugkeer een sterkere positie in de samenleving (prioriteit 6).

Resultaten

Uit de voortgangsrapportage over de periode november 2010 tot april 2011, en de beoordeling daarvan door BZ, blijkt dat sommige doelstellingen zijn gehaald, andere niet *(Joint Economic and Social Support Project (JESS). Bi-Annual Report November 2010 April 2011 Basateen Yemen ADRA. Adventist Development and Relief Agency Yemen*). De resultaten verschillen behoorlijk:

- Het aantal deelnemers aan activiteiten van het ADRA *Social Co-existence* team was bijvoorbeeld nog 0 (doelstelling 200);
- Het aantal deelnemende studenten in de *community service projects* is juist hoger dan het beoogde aantal (296 versus 125);
- Het aantal studenten dat beroepsonderwijs volgt bedraagt nog 0 (dit is uitgesteld vanwege veiligheidssituatie);
- Het aantal studenten in taallessen bedraagt 222, ten opzichte van de uiteindelijke doelstelling van 270;
- Het aantal deelnemers in de *small business management training* overtreft de doelstelling (57 versus 30).

Het project heeft vertraging opgelopen door de verslechterde veiligheidssituatie in Aden. Zo vonden er regelmatig stakingen en demonstraties plaats en was sprake van aanvallen op politiestations en militaire bases. Daardoor kon de staf het *community centre* soms niet bereiken en is niet-noodzakelijke staf tijdelijk geëvacueerd geweest. Sommige activiteiten zijn daardoor later begonnen (daarom is door ADRA om de verlenging gevraagd). Desondanks ligt het project wel op koers en is er geen aanleiding voor het bijstellen van de doelstellingen. De voortgangsrapportage is dan ook goedgekeurd door BZ. In de brief van 12 september (DCM/AT-0642011) wordt bovendien waardering uitgesproken voor de geboekte voortgang, zeker gezien de veiligheidsomstandigheden.

Improving the protection environment for urban refugees (22672)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project, gericht op vluchtelingen in stedelijk gebieden in Kenia, wordt uitgevoerd door het *International Rescue Committee* (IRC) en *Refugee Consortium of Kenya*. Het door BZ gesubsidieerde budget bedraagt EUR 200.000.- en het project liep van 1 maart 2011 tot 28 februari 2012. Naar schatting verblijven ongeveer 75.000 stedelijke vluchtelingen in Nairobi, Kenia.

De doelen van het project zijn:

- Versterken van het beschermingsstelsel voor vluchtelingen in stedelijke gebieden, in dit geval Nairobi;
- Versterken van de capaciteit van de Keniaanse overheid om haar taak met betrekking tot de bescherming van stedelijke vluchtelingen beter uit te voeren. Hiertoe wordt de capaciteit van het Keniaanse *Department of Refugee Affairs* (DRA) versterkt;
- Tegengaan van vreemdelingenhaat, door het stimuleren van sociale samenhang tussen vluchtelingen en de lokale bevolking.

Het project kent de volgende activiteiten:

- Het inrichten van een beschermings- en informatie/doorverwijspunt in de wijk *Eastleigh*, waar vluchtelingen juridische ondersteuning krijgen, psycho-sociale steun kunnen krij-

gen (individueel en groepssessies) en vluchtelingen informatie kunnen krijgen over wet- en regelgeving (*output*/aantallen zijn benoemd);
- Twee trainingssessies voor politieagenten in gebieden met veel vluchtelingen;
- Training van studenten en advocaten;
- Publieksvoorlichting en lobbying bij de overheid;
- Oprichting van 14 *community leaders comittees*, die bestaan uit vertegenwoordigers van de vluchtelingengemeenschap en de lokale bevolking.

BZ stelde in het BEMO vast dat het project aan sluit bij prioriteit 2, institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement. Bovendien is bescherming en opvang van vluchtelingen in de regio een beleidsprioriteit in het huidige Regeerakkoord. Corruptie werd door BZ als grootste risico gezien bij deze activiteit. De vluchtelingencommissaris van DRA is onlangs geschorst vanwege mogelijke corruptie gerelateerd handelen. Nederland geeft echter geen bilaterale steun aan Kenia. De steun verloopt indirect via IRC. De post in Nairobi zal regelmatig monitoren op uitvoering van de activiteiten, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat corruptie onacceptabel is.

Resultaten

Uit de correspondentie in het dossier van BZ blijkt dat de implementatie goed en volgens planning verloopt. Het dossier bevat geen rapportage met de tot dan toe behaalde concrete resultaten.

Enhancing asylum conditions of Somali Refugees in Kenya (23432)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project gericht op Somalische vluchtelingen in Kenia wordt uitgevoerd door UNHCR en is pas recent (1 december 2011) van start gegaan. Het project loopt tot 31 december 2012. BZ financiert EUR 3.488.372,-.

Sinds januari 2011 zijn er meer dan 148.000 vluchtelingen gearriveerd in Kenia vanuit Somalië, waardoor het aantal vluchtelingen in de drie kampen die samen het *Dabaad Refugee Camp* in Noord-Kenia vormen op 415.000 komt. Tachtig procent van de net aangekomen vluchtelingen zijn vrouwen en kinderen, zonder mannelijke begeleiding, zonder geld, zonder kleding, zonder voedsel. Deze situatie maakt deze groep zeer gevoelig voor *sexual en gender based violence*. Daarnaast zijn er 52.000 vluchtelingen en asielzoekers geregistreerd in Nairobi. Nog eens 50.000 vluchtelingen leven in stedelijke gebieden zonder door UNHCR te zijn geregistreerd.

De doelstellingen van het project zijn:
- Zorg dragen voor versterking van politie in kampen en omgeving;
- Ondersteunen van de Keniaanse overheid bij het instellen van screening en opvang capaciteit – procedures;
- Versterken van vluchtelingenbescherming capaciteit van de Keniaanse politie;
- Opzetten en versterken van buurtbewaking;
- Capaciteitsversterking van het DRA om zorg te dragen voor registratie van vluchtelingen;
- Betrekken van lokale gemeenschappen bij seksueel en ander geweld tegen vrouwen;
- Mogelijkheden voor zelfredzaamheid van vluchtelingen versterken;
- Protectie van vluchtelingen /asielzoekers in stedelijke gebieden versterken.

Het project beoogt de zelfredzaamheid te vergroten door het verzorgen van informeel onderwijs met nadruk op bestijding van analfabetisme en het geven van beroepstraining.

De volgende indicatoren voor resultaten zijn vastgesteld:
- Training politie en 20 toezichthouders;
- Uitgifte van 105.000 vluchtelingenkaarten en training van DRA staf;
- Bouw school, onderwijsmateriaal voor 600 leerlingen;
- Training vluchtelingenbescherming van minimaal 100 politieagenten, grensbewakers;
- Selectie, training, uitrusting en vergoeding van 250 buurtbewakers;
- Opzetten / inrichten van opvanghuis, medische bijstand, juridische bescherming, training van personeel.

Ten aanzien van duurzaamheid beoogt het project bij te dragen aan de groeiende rol van de Keniaanse overheid en het maatschappelijk middenveld in protectie van vluchtelingen, een verbeterde veilheidsituatie in de kampen en de blijvende bereidheid van de Keniaanse overheid om, ondanks de enorme instroom, bescherming en opvang aan te bieden aan de Somalische vluchtelingen.

In het BEMO geeft BZ aan dat de activiteit geheel past binnen de beleidskaders, namelijk binnen beleidsprioriteit 2. Bescherming en opvang in de regio is bovendien één van de beleidsprioriteiten van het Kabinet. In de Kamerbrief van juni 2011, van minister voor Immigratie en Asiel en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, is opgenomen dat bescherming en opvang van Somalische vluchtelingen in de regio van herkomst prioriteit heeft. Kenia is met name genoemd als land waarop extra wordt ingezet.

Resultaten

Het project is dusdanig kort geleden van start gegaan, dat nog geen uitspraken zijn te doen over de resultaten.

Fostering cooperation in the area of migration with and in the silk routes region (23474)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project loopt van 1 december 2011 tot 28 februari 2013 en wordt uitgevoerd door ICMPD. Het totale budget bedraagt EUR 543.216,-, waarvan BZ EUR 100.000,- bijdraagt. Andere donorlanden zijn Zwitserland, Turkije, Noorwegen, Zweden en Afghanistan.

De algemene doelstelling van het project is de samenwerking op het vlak van migratie verbeteren met landen langs Zijderoute, meer specifiek: Afghanistan, Pakistan, Bangladesh, Iran en Irak.

Specifieke activiteiten zijn:
- Het verzamelen en analyseren van informatie over migratie in en vanuit de landen langs de Zijderoute (hierbij gaat het om goedgekeurde migratieprofielen voor genoemde landen);
- Een gemeenschappelijk kader voor overleg tot stand brengen tussen genoemde landen en de landen die deelnemen aan het Boedapest proces[1]. Hierbij gaat het om capaciteits-

[1] Dit is een consultatief forum van meer dan 40 overheden en 10 internationale organisaties die zich bezig houden met irreguliere migratie en het bevorderen van duurzame systemen voor ordentelijke migratie in de wijdere Europese regio. ICMPD voert sinds 1994 het secretariaat van het Boedapest process.

versterking van Zijderoute landen om deel te nemen aan bijeenkomsten van Boedapest proces en andere migratiefora;
- Het leggen van directe contacten tussen deelnemende landen aan het Boedapest proces en Zijderoute landen;
- Ontwikkeling van programma's door deelnemers aan het project op basis waarvan nieuwe projecten kunnen worden gefinancierd.

In het BEMO stelt BZ dat het project geheel binnen de beleidskaders valt. Nederland is voorstander van een brede benadering van migratie in de samenwerking met derde landen op de onderwerpen illegale migratie, legale migratie en migratie en ontwikkeling. Het bevorderen en faciliteren van migratiedialogen met derde landen is hiertoe een middel. Institutionele ontwikkeling op het vlak van migratiemanagement draagt er aan bij dat herkomstlanden beleid en activiteiten ontwikkelen die de positieve van bijdrage van migratie aan hun ontwikkeling vergroten en de negatieve aspecten verminderen.

In de beginfase heeft BZ aangegeven dat de eerste fase moet focussen op het in kaart brengen van behoeften en mogelijkheden voor concrete samenwerking. Pas als de derde landen zich committeren aan samenwerking zouden volgende stappen genomen moeten worden. Alleen dan moeten er migratieprofielen van de partnerlanden worden opgesteld.

Resultaten

Uit e-mail correspondentie (16 januari 2012) blijkt dat het project reeds van start is gegaan in september 2011. In de eerste fase is desk research uitgevoerd voor het opstellen van migratieprofielen voor Afghanistan, Pakistan en Bangladesh. Deze profielen zijn gepresenteerd tijdens de *First Intergovernmental Meeting* van het project op 18 november in Ankara. Op verzoek van donoren zijn vervolgens ook migratieprofielen voor Irak en Iran opgesteld. De *fact finding* missies naar de Zijderoute landen zijn voorlopig gepland tussen maart en juli 2012. ICMPD heeft gevraagd naar de deelname van experts van de donoren. In maart 2012 als het project 6 maanden loopt volgt een interim rapport. Dat kon echter niet meegenomen worden in deze evaluatie.

Research on African Migration Issues (20485)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project wordt uitgevoerd door het *Network of Migration Research on Africa* (NOMRA). Het NOMRA is gevestigd in het *Human Resources Development Centre* in Lagos, Nigeria. Het NOMRA is eerder al gedurende een periode van 2 jaar gefinancierd door Nederland. Het NOMRA project dat binnen de onderhavige beleidsevaluatie valt loopt van 1 december 2009 tot 30 november 2012. BZ financiert NOMRA over deze periode met een bedrag van EUR 675.750,-.

Over de voorgang van NOMRA in de eerdere fase heeft professor T.O. Fadayomi van de *Covenant University of Ota*, Nigeria gerapporteerd en een aantal aanbevelingen opgesteld die zijn meegenomen in een tweede fase. NOMRA is een beleidsonderzoek denktank in de West-Afrikaanse regio, die migratie issues hoog op de agenda van beleid, politieke en ontwikkeling zet, door middel van onderzoek, lobbying, training en publicaties.

De strategie van NOMRA bestaat onder andere uit:
- samenwerking met ECOWAS (West-Afrikaanse landen) via onderzoek en advies, en het bieden van technische ondersteuning in het ontwikkelen en implementeren en monitoren

van officiële beleidskaders voor migratiemanagement;
- stimuleren van migratieonderzoek en fondsen voor jonge wetenschappers;
- promoten van beleidsonderzoek op thema's *brain drain*, *remittances*, de rol van de diaspora bij ontwikkeling, terugkeer en herintegratie;
- training van jonge onderzoekers;
- samenwerking met de Afrikaanse diaspora in Europa.

De beoogde output is een blijvend en groeiend resource center voor beleidsonderzoek en beleidsanalyse over migratie en effecten daarvan in West-Afrika. Met het oog op deze duurzaamheid was een belangrijk aandachtspunt in het BEMO het risico dat NOMRA niet langer kan voortbestaan zonder steun van Nederland als belangrijkste donor. Daarom heeft Nederland de Europese Commissie delegatie een *letter of intent* laten tekenen, die aangeeft dat rekening gehouden moet worden met NOMRA bij toekomstig migratie onderzoek. Ook is bepaald dat NOMRA haar producten moet promoten bij andere internationale organisaties om op termijn onafhankelijker te worden. Gezien de thema's waar NOMRA zich op richt sluit het goed aan bij alle zes de beleidsprioriteiten uit de M&O notitie.

Resultaten

Met name in 2010 heeft door BZ de nodige sturing plaatsgevonden. Voornamelijk omdat het werkplan en de activiteiten veel concreter moesten worden, blijkt uit e-mail correspondentie in het dossier. Op 1 maart 2012 heeft BZ per brief (DCM/MO-029/12) het interim rapport over de periode 1 december 2010 – 31 mei 2011 goedgekeurd. Het geeft een goed overzicht van de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van activiteiten. De 'migration policy dialogue' die aanvankelijk uitgesteld moest worden door de politieke onzekerheid in Nigeria heeft inmiddels plaatsgevonden. De samenwerking tussen NOMRA en ECOWAS moet nog aangescherpt worden. Het voert te ver hier uitgebreid in te gaan op alle behaalde resultaten of uitgevoerde activiteiten. De algemene conclusie luidt dat NOMRA voortgang heeft kunnen maken met het werkplan.

De belangrijkste activiteiten gedurende rapportageperiode waren:
- Een training workshop voor *immigration officers*;
- De organisatie van de *national migration policy dialogue;*
- Het opstellen van een beleidsdocument over arbeidsmigratiebeleid;
- Het lanceren van een *call* voor onderzoeksvoorstellen van jonge wetenschappers
- De publicatie migratieprofielen voor Nigeria en Ghana;
- Een boekpublicatie: "*facilitating a coherent migration management approach in Ghana Nigeria, Senegal and Libya by promoting regular migration and preventing further irregular migration*".

Door publicatie en disseminatie van het Nigeria migratieprofiel is NOMRA zichtbaarder geworden in het maatschappelijke- en beleidsdomein. Daarmee heeft NOMRA zich nadrukkelijker gevestigd.

Capacity building in migration management for the regional immigration training academy in Moshi (19748)

Deze activiteit is beschreven in paragraaf 6.2.1.

Beleidsprioriteit 3: Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*

Pilot Circulaire Migratie (20787)

Deze activiteit is beschreven in paragraaf 7.2.

Temporary Return of Qualified Nationals (18261)

Deze activiteit is beschreven in paragraaf 7.3.

Beleidsprioriteit 4: Versterken van betrokkenheid van migranten-organisaties

SEVA Migratie en Ontwikkeling (16505 / 23081)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Van 2008 tot 2010 voerde Seva het programma Migratie en Ontwikkeling uit. Per 1 juni 2011 is het vervolg van start gegaan: Seva Migratie en Ontwikkeling 2011-2013. We bespreken hieronder kort de resultaten van het eerste programma en beschrijven vervolgens het nieuwe programma.

Seva werd in 2002 opgericht door een krachtenbundeling van 24 migrantenorganisaties, ingegeven door de behoefte bij de migrantengemeenschappen aan een professioneel apparaat dat verschillende initiatieven uit de gemeenschap kan ondersteunen en inhoudelijk versterken. Het programma Migratie en Ontwikkeling van Seva 2008-2010 bestond uit verschillende activiteiten, zoals een trainingsprogramma, financiering van projecten van migrantenorganisaties, coaching en begeleiding van projectaanvragers, lezingen en deelname aan evenementen zoals de *European Development Days* en het *World Forum for Ethics in Business.* Het doel van het programma was het versterken van migrantenorganisaties zodat zij zelfstandig in staat zijn om samenwerking en financiële relaties aan te gaan met gevestigde Nederlandse NGO's en zodoende een grotere bijdrage kunnen leveren aan de economische opbouw van het land/district/dorp van herkomst.

De volgende activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van Seva Migratie en Ontwikkeling 2008-2010:

- Gedurende 3 jaar is elk jaar een trainingsprogramma door Seva verzorgd. In totaal hebben hier aan 123 migranten van 89 organisaties deelgenomen;
- Er 3 excursies georganiseerd voor de deelnemers aan het trainingsprogramma, naar Brussel, Londen en in Nederland, waarbij deelnemers een kijkje konden krijgen in actuele ontwikkeling op het gebied van internationale samenwerking;
- Er zijn 42 projecten gefinancierd door Seva. Dit betreffen projecten uit het *Fund Remittances for Development*. Dat houdt in dat de aanvragende migrantenorganisaties minimaal 50% zelf hebben bijgedragen en Seva het bedrag verdubbelde tot een maximum van EUR 40.000,-;
- Gedurende het programma heeft Seva coaching en begeleiding aangeboden aan migrantenorganisaties die daar behoefte aan hadden;
- Seva heeft elk jaar een lezing georganiseerd;
- Jaarlijks is een aantal projecten bezocht voor monitoring en evaluatie.

De training werd door deelnemers als positief ervaren en door de meeste deelnemers als goed beoordeeld. De conclusie is dat het programma goed aansloot bij een duidelijke behoefte van de migrantengemeenschap. Geconcludeerd werd dat de training een investering is in de kwaliteitsverbetering van vrijwilligersorganisaties, dat dit ervoor gezorgd heeft dat organisaties hun weg weten te vinden naar de gevestigde ontwikkelingsorganisaties en dat er meer capaciteit is gekomen binnen de migrantengemeenschappen om hun hulpactiviteiten inhoudelijk te versterken.

Op 1 juli 2011 is Seva van start gegaan met het programma Migratie en Ontwikkeling 2011-2013. De einddatum van het project is 30 juni 2014. BZ subsidieert het project voor

een bedrag van EUR 547.410,-.
Het programma is gericht op het versterken van migrantenorganisaties zodat zij een duurzame bijdrage kunnen leveren aan armoedebestrijding in hun landen van herkomst. Het programma beoogt door training en begeleiding van migrantenorganisaties en financiering van (sociale) ondernemingen in landen van herkomst een praktisch instrument aan te reiken voor het effectief en duurzaam betrekken van migrantenorganisaties bij armoedebestrijding in de landen van herkomst. Ook is het programma bedoeld om migrantenorganisaties meer aansluiting te laten vinden bij het Nederlandse beleid met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking.

Het programma is een van de meest recent opgestarte activiteiten in het migratie- en ontwikkelingsbeleid en sluit dan ook aan bij de recente ontwikkeling dat ontwikkelingssamenwerking meer wordt benaderd vanuit een economische invalshoek. Het programma richt zich daarom specifiek op sociale ondernemingen, vanwege de grote belangstelling van migranten in ondernemen in het algemeen en ondernemen in het land van herkomst in het bijzonder. Ondernemingen bieden vooruitzichten voor productie, groei, structurele werkgelegenheid en armoedebestrijding.

Het belangrijkste beoogde resultaat van het programma zijn versterkte migrantenorganisaties / ondernemingen die een duurzame bijdrage leveren aan armoedebestrijding in hun landen van herkomst. Daartoe worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Organisatie van 3 trainingsprogramma's waaraan in totaal 45 migrantenorganisaties hebben deelgenomen. Jaarlijks wordt een trainingsprogramma georganiseerd, bestaande uit 2 sessies van elk 3 trainingsdagen;
- Het trainingsprogramma wordt jaarlijks afgesloten met een verdiepingsbijeenkomst;
- Seva organiseert 4 keer per jaar een informele business bijeenkomst, bedoeld om ondernemers de gelegenheid te bieden om van elkaar te leren en ervaringen uit de praktijk met elkaar uit te wisselen;
- Organisatie van 3 handelsmissies naar Ghana en 2 nog te bepalen landen;
- 30 ondernemingen worden gefinancierd door Seva, waarmee wordt beoogd 600 arbeidsplaatsen te creëren. Dit wordt gerealiseerd door middel van een *Remittances for Development* fonds;
- Mogelijkheden bieden voor tijdelijke terugkeer van migranten naar hun land van herkomst, voor begeleiding, ondersteuning, management en monitoring van de onderneming.

In het BEMO is vastgesteld dat de activiteit bijdraagt aan 3 beleidsprioriteiten: het stimuleren van circulaire migratie, het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties, en het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling.

Na overleg met BZ heeft Seva besloten de oorspronkelijk voorgestelde aanpak op te delen in een trainings- en begeleidingsfaciliteit enerzijds en een financieringsfaciliteit anderzijds. In het aangepaste voorstel is daarom alleen subsidie aangevraagd bij BZ DCM/MO voor de trainings- en begeleidingsfaciliteit (migratiecomponent).

Resultaten

Het project loopt nog te kort om al uit te spraken te kunnen doen over de resultaten. Uit een brief van Seva van 9 februari 2012 blijkt dat de activiteiten gedurende het eerste half-jaar volgens planning verlopen.

Strengthening Capacity via Diaspora Ethiopians in the Netherlands (19892)[1]

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project werd uitgevoerd door de Stichting Dir, een zelforganisatie van Ethiopiërs die een bijdrage willen leveren aan de ontwikkeling van Ethiopië. Stichting Dir werkt samen met lokale instellingen, lokale en nationale overheden en verschillende NGO's.

Het project ging van start op 1 juni 2009 en zou lopen tot 31 mei 2012. Het begrote budget bedraagt, na ophoging, EUR 1.352.797,-. De verhoging van de kosten bestond voornamelijk uit de verhoging van de suppletie voor deskundigen die worden uitgezonden. Ook voor dat dit project van start ging hield Stichting Dir zich al bezig met het voor kortere of langere tijd uitzenden van migranten. Stichting Dir ondersteunt remigranten tijdens het hele proces. De Stichting staat niet achter gedwongen terugkeer, maar ondersteunt wel maatregelen die de diaspora helpen bij hun vrijwillige terugkeer, vanuit de overtuiging dat remigratie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de opbouw van Ethiopië op lokaal niveau.

Dir beoogde in een periode van 3 jaar 30 professionals en 5 stagiaires (zowel eerste als tweede generatie Ethiopiërs in Nederland) voor een periode van maximaal 1 jaar tijdelijk te laten terugkeren naar het land van herkomst. Dir heeft in het projectvoorstel 12 meer specifieke doelstellingen benoemd:

- Minimaal 25, maximaal 35 lokale partners hebben hun capaciteiten versterkt;
- Toename van langdurige bewustwording en betrokkenheid van de Ethiopische diaspora en zelforganisaties bij initiatieven en projecten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in Ethiopië;
- De capaciteiten van 35 Ethiopiërs uit de diaspora in Nederland zijn ingezet om bij te dragen aan de opbouw en ontwikkeling van Ethiopië;
- De capaciteiten van 5 jongeren zijn versterkt, hun betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking is toegenomen en zij zijn zich beter bewust van hun culturele achtergrond en identiteit;
- De samenwerking tussen Ethiopische diaspora in Nederland, lokale partners in Ethiopië en Stichting Dir is versterkt;
- De capaciteit van Stichting Dir is versterkt om lokale partners te helpen om ontwikkelingsinterventies uit te voeren;
- Er is meer informatievoorziening voor de Ethiopische diaspora over de ontwikkeling van hun land van herkomst dankzij voorlichtingsbijeenkomsten en het overdragen van de informatie en ervaringen van de deelnemers;
- Het netwerk van organisaties dat zich richt op de ontwikkeling van Ethiopië is uitgebreid en versterkt;
- Er is meer kenniscirculatie en –overdracht tussen Nederland en Ethiopië;
- Het project fungeert als voorbeeldfunctie voor andere migrantenorganisaties;

[1] Omdat het hier gaat om een project uitgevoerd door een migrantenorganisatie, is de beschrijving van dit project hier ondergebracht onder beleidsprioriteit 4. Het betreft echter een goed voorbeeld van een project waarbij sprake is van een overlap tussen verschillende beleidsprioriteiten, aangezien het project ook gericht is op het stimuleren van circulaire migratie en *brain gain* (beleidsprioriteit 3).

- Nederlandse ontwikkelingsorganisaties zijn gestimuleerd het potentieel van migranten te benutten;
- Het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking is vergroot, in het bijzonder onder jongeren.

De gehanteerde strategie betrof de inzet en overdracht van kennis van de diaspora, waarbij gebruik werd gemaakt van de train-de-trainer methode. De Ethiopische migranten werden uitgezonden naar instellingen en bedrijven in Ethiopië voor een periode van een jaar. Er was gekozen voor een jaar, omdat het opgeven van een baan in Nederland een grote beslissing is en omdat een dergelijke stap aantrekkelijker is bij een optie voor een langere periode. Stichting Dir werkte in dit project samen met PSO (verleent kennis en ervaring op het gebied van uitzendingen), VSO, Kontakt der Kontinenten (verzorgt voorbereiding en training van deelnemers en monitoring en evaluatie), het Nederlands Migratie Instituut en lokale partners.

In het BEMO is opgenomen dat gezien het beoogde aantal uitzendingen (30) de kosten hoog lijken, in vergelijking met de kosten van het project *Temporary Return of Qualified Nationals* (TRQN) dat een veel groter aantal uitzendingen beoogt (300). Echter, bij TRQN gaat het om uitzendingen van 3 maanden, bij Stichting Dir om uitzendingen van 6-12 maanden. De kosten per persoon per maand bedragen in het geval van TRQN zodoende EUR 3.333,- en bij Stichting Dir EUR 3.821,-.

Uit het BEMO blijkt dat het project geheel binnen de beleidskaders van de notitie Migratie en Ontwikkeling paste. Het sluit zowel aan bij prioriteit 4, het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties, als bij prioriteit 3, het stimuleren van circulaire migratie. Ten aanzien van dit laatste geeft Nederland hiermee invulling aan het EU-Afrika partnerschap, waarin landen opgeroepen worden kennis en expertise van de diaspora in te zetten in het land van herkomst. Als risico's werden benoemd: binnenlandse, politieke onrust in Ethiopië wat een negatief effect kan hebben op de bereidheid tot uitzending, het aantal deelnemers dat kan tegenvallen, de activiteit overtreft qua omvang de activiteiten die de Stichting in eerdere jaren heeft uitgevoerd en corruptie kan een rol spelen. Deze risico's werden door BZ echter als acceptabel beoordeeld.

Resultaten

Uit de vierde voortgangsrapportage (over de periode tot mei 2011) blijkt dat het aantal uitgezonden diaspora (tot op dat moment 22) en opdrachten op schema lag en in de buurt kwam van de doelstelling. Het aantal bereikte organisaties liep achter bij de doelstelling, al werd er via sommige partners een groter, achterliggend netwerk bediend. Stichting Dir stelde in deze voortgangsrapportage dat de vraag vanuit Ethiopië het aanbod overtrof. Het bleek dat het in kaart brengen van de diaspora in Nederland meer aandacht vroeg dan het in kaart brengen van de vraag. De rapportages vanuit de partnerorganisaties behoefden nog verbetering, om de kwalitatieve doelstelling van capaciteitsopbouw te kunnen realiseren. Een interessant neveneffect was dat bleek dat verschillende van de uitgezonden mensen te kennen gaf langer te willen blijven of zich weer wil vestigen in Ethiopië. Het project is in december 2012 vroegtijdig beëindigd. Naar de redenen hiervoor is in het kader van de onderhavige evaluatie geen nader onderzoek verricht. Over de eindresultaten kunnen we daarom geen uitspraken doen.

Developing a Handbook on Engaging Diaspora in Development Activities in host and home countries (22668)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project is van start gegaan op 1 januari 2011 en liep tot 31 augustus 2011. Het project werd uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het *Migration Policy Institute*. BZ heeft een bedrag van EUR 49.635,84 bijgedragen. Naast BZ dragen ook Zwitserland en IOM bij aan de uitvoering van dit project.
Tijdens een ronde tafel van het GFMD in Athene (2009) over het betrekken van diaspora organisaties bij ontwikkeling werd het idee geopperd om een praktisch handboek op te stellen met een overzicht van *best practices* per land.

Het handboek, getiteld '*Engaging Diaspora in Development Activities'* is primair bedoeld als instrument voor beleidsmakers om hun diaspora te betrekken en de samenwerking met hen aan te gaan in landen van herkomst en bestemming. Het handboek beoogt invulling te geven aan de lacune van een alomvattend overzicht van het nationaal beleid in verschillende landen en een analyse van de voor- en nadelen van verschillende methodes van het betrekken van de diaspora. Concreet beoogt het handboek:

- Veelbelovende succesvolle en innovatieve beleidspraktijken te identificeren;
- De belangrijkste belemmeringen en de manier waarop overheden en de *civil society* deze hebben aangepakt in kaart te brengen;
- Te verwijzen naar (digitale) bronnen waar meer informatie is te vinden.

In het BEMO is vastgesteld dat de activiteit past binnen de beleidskaders, namelijk bij beleidsprioriteit 4, het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties.

Resultaten

Het project is nog niet helemaal afgerond. Op 26 januari 2012 heeft IOM verzocht om een budgetneutrale verlenging tot 31 maart 2012. Reden hiervoor is onder andere dat naar aanleiding van de presentatie van het handboek tijdens de laatste editie van het GFMD het nodig bleek enkele wijzigingen door te voeren.

Ondersteuning en professionalisering migrantenorganisaties in Nederland (20052)

Deze activiteit is beschreven in paragraaf 8.2.2.

Linking Emigrant Communities for More Development – Inventory of Institutional Capacities and Practices (19995)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project is van start gegaan op 1 mei 2009 en liep (inclusief een budgetneutrale verlenging) tot 30 april 2010. Het project werd uitgevoerd door het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) en IOM. De kosten van het project bedroegen EUR. 410.039,-, waarvan Nederland een deel (EUR 144.750,-) heeft bijgedragen. Andere donorlanden zijn Frankrijk, Italië en Zwitserland. Het project is geïmplementeerd binnen het raamwerk van de *Mediterranean Transit Migration Dialogue* (MTM).

Het doel van het project is:

- door middel van dialoog bij te dragen aan het versterken van de kennis en capaciteiten van nationale overheden om emigrantengemeenschappen te betrekken bij ontwikkeling;
- de samenwerking tussen landen van herkomst, transit en bestemming te versterken.

Dit gebeurde door middel van het verzamelen, in kaart brengen en presenteren van informatie en het faciliteren van uitwisseling van institutionele capaciteiten en praktijken van 13 landen van herkomst ten aanzien van hun relatie met emigrantengemeenschappen en ten aanzien van het beleid gericht op het maximaliseren van de ontwikkelingsimpact van de bijdrage van emigranten. Het project past daarmee ook binnen de tweede beleidsprioriteit, institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement.

Resultaten

De *main deliverable* van het project is een 'Inventarisatie van Institutionele Capaciteiten en Praktijken', tot stand gekomen op basis van onder andere desk research, vragenlijsten en dataverzameling missies in 12 landen. Dit geeft een overzicht van vergelijkbare informatie over bestaande institutionele praktijken en uitdagingen in 13 herkomstlanden met betrekking tot emigrantengemeenschappen. Andere activiteiten waren een expertmeeting in Den Haag op 23/24 juni 2009 en de slotconferentie in Addis Abeba op 13/14 april 2010.

Capacity Building for the Newly Formed Diaspora Ministries in Africa (20630)

Deze activiteit is beschreven in paragraaf 8.2.1.

Towards creating a European wide diaspora platform on migration and development (23385)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Het project, uitgevoerd door het *Diaspora Forum for Development* (DFD), is van start gegaan op 1 mei 2011 en loopt nog tot 31 oktober 2012. BZ subsidieert het project met een bedrag van EUR 100.400,-.

De doelstelling van het project is de oprichting, operationalisering en institutionalisering van een platform van Europese diaspora organisaties uit Afrika, Azië en Latijns Amerika. In het platform ondernemen deze organisaties verschillende activiteiten (lobby, beleidsbeïnvloeding, gezamenlijke initiatieven) om de rol van diaspora gemeenschappen in Europa op het terrein van migratie en ontwikkeling te versterken.

De beoogde resultaten zijn als volgt:

- Tenminste 16 diasporanetwerken in 16 Europese landen nemen deel aan een Europese alliantie rondom migratie en ontwikkeling;
- Een studie is uitgevoerd naar de profielen van de diaspora gemeenschappen in de 16 Europese landen, hun betrokkenheid bij migratie en ontwikkeling, de betrekkingen met relevante ambassades en behoeften als het gaat om duurzame betrokkenheid bij migratie en ontwikkeling;
- Een actieplan over de versterking van de positie van diaspora met betrekking tot het GFMD, het VN-EU *Joint Migration and Development Initiative* (JMDI) en de EU besprekingen over een gemeenschappelijk migratie- en ontwikkelingsbeleid is aangenomen, geïmplementeerd en geëvalueerd;

- Regionale, sectorale en nationale consultaties hebben plaatsgevonden door middel van het gebruik van sociale media;
- Een gemeenschappelijk mechanisme om informatie te delen is opgericht;
- Een media strategie is geoperationaliseerd om de zichtbaarheid van het platform in de media in de 16 landen te vergroten.

In Nederland bestond al eerder het DFD. Dit Forum is betrokken geweest bij eerdere pogingen om een Europees platform op te richten. In dat kader heeft in februari 2010 een expertbijeenkomst plaatsgevonden waaraan 40 vertegenwoordigers uit 10 Europese landen deelnemen. Dit project is een voortzetting van de uitkomsten van deze expertbijeenkomst.

In het BEMO is vastgesteld dat het project geheel binnen de beleidskaders valt en met name bijdraagt aan beleidsprioriteit 4, het versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties. In de beleidsnotitie 2008 werd bovendien gesteld dat het wenselijk is dat migrantenorganisaties zich in een platform organiseren. DCM-MA had eerder al het belang aangegeven van brancheorganisaties die namens individuele migrantenorganisaties het contact met de overheid kunnen onderhouden. DFD is te beschouwen als een dergelijke brancheorganisatie. Nederland is ten slotte in het kader van het *EU-Africa Partnership for Migration, Mobility and Employment* de *lead nation* op het onderwerp *Diaspora Outreach Initiative*. Een onderdeel van dit initiatief is het in kaart brengen en eventueel oprichten van EU brede netwerken van Afrikaanse diaspora organisaties die actief zijn op het gebied van migratie en ontwikkeling. In het BEMO is opgemerkt dat dit project hier mogelijk een rol in kan spelen.

Omdat mogelijk sprake zou zijn van overlap tussen de activiteiten van het *African Diaspora Policy Centre* (ADPC) en DFD (zie bijlage 6) heeft een bijeenkomst plaatsgevonden op het ministerie om dit te bespreken. Het doel was dat beide organisaties na het identificeren van de overlap met een voorstel zouden komen voor samenwerking op die gebieden. Daaruit volgde dat er ruimte is voor samenwerking bij:

- Inventarisatie van Afrikaanse diaspora organisaties in Europa en het opstellen van een diaspora *database;*
- Studie naar de ontwikkelingsgerichte activiteiten van migrantenorganisaties, hun behoeften en *best practices*.

Resultaten

Uit e-mail correspondentie tussen BZ en het DFD blijkt dat begin 2012 de leden bij elkaar komen om plannen te beoordelen en het platform formeel te starten. Gezien de recente startdatum zijn over de resultaten van deze activiteit nog geen uitspraken te doen.

Beleidsprioriteit 5: Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

IntEnt 'Geld naar huis' (16694) / Website Evaluation 'Geld naar Huis'(21864)

Deze activiteit is beschreven in hoofdstuk 9.

Beleidsprioriteit 6: Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Assisted Voluntary Return of Irregular Migrants in Morocco and Reintegration in their Countries of Origin (18777)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project is van start gegaan op 1 juni 2008. Het project werd uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het projectmanagement door IOM Rabat. Het totale budget bedroeg EUR 881.850,-. Hiervan heeft Nederland (BZ) EUR 110.00,- voor rekening genomen. Andere donoren zijn Zwitserland, België, Noorwegen en Italië. Het project is budgetneutraal verlengd met 2 maanden en liep daarmee af op 31 januari 2010. De kosten zijn binnen het budget gebleven.

Het project was gericht op gestrande, irreguliere migranten in Marokko, die vrijwillig willen terugkeren naar hun land van herkomst. IOM zorgde daarbij voor *counseling* voor vertrek, assistentie bij vertrek, het transport en herintegratieondersteuning bij aankomst. Migranten kregen in het land van herkomst een financiële bijdrage van ongeveer EUR 400,- om ze te helpen bij het opstarten van een socio-economische activiteit, medische verzorging, scholing of training. Concrete doelstellingen van het project waren:

- Het vrijwillige vertrek faciliteren van 570 irreguliere migranten in Marokko
- Migranten herintegratieondersteuning bieden in hun land van herkomst
- Data verzamelen over migratie stromen en trends
- Een studie uitvoeren naar de impact van herintegratie van teruggekeerde migranten

In het BEMO van BZ van 20 oktober 2008 is opgenomen dat het project goed past binnen de beleidsnotitie internationale migratie en ontwikkeling, vooral bij beleidsprioriteit 6. Het project kan door het verzamelen van data ook een bijdrage leveren aan het streven uit deze beleidsnotitie naar een *evidence based* migratiebeleid. Ten slotte kan het een bescheiden rol spelen in de bevordering van samenwerking tussen de autoriteiten van herkomst- en transitlanden op het terrein van personenverkeer. Ten aanzien van duurzaamheid stelt het BEMO dat het project een bijdrage beoogt te leveren aan een structurele oplossing voor de precaire en uitzichtloze situatie waarin illegaal in Marokko verblijvende migranten zich bevinden.

Resultaten

De oorspronkelijke doelstelling was 570 irreguliere migranten vrijwillig laten terugkeren naar het land van herkomst. Met een behaald aantal van 592 naar 20 verschillende landen van oorsprong is deze doelstelling overtroffen, zo blijkt uit het eindrapport van IOM van 2 juni 2010. De belangrijkste landen van terugkeer zijn (in volgorde van aantal terugkeerders): Ivoorkust (93), Guinee Conakry (84), Democratische Republiek Congo (74), Nigeria (58), Kameroen (54) en Senegal (53). Van deze migranten heeft 44 procent ten minste één keer geprobeerd Spanje illegaal te bereiken. Niet alle beoogde herintegratieprojecten zijn opgestart of volledig uitgevoerd. Uiteindelijk zijn 506 herintegratieprojecten volledig gefinancierd. Een onafhankelijke consultant heeft een drieweekse studie uitgevoerd naar het effect van terugkeerondersteuning aan in totaal 41 migranten in Congo Brazzaville, Guinee Conakry en Senegal. Volgens de consultant bleek de herintegratie component in het ondersteuningspakket relevant, omdat het voor deze migranten de bepalende factor was in de beslissing om vrijwillig terug te keren. Veruit de meerderheid van hen heeft met deze on-

dersteuning een bedrijf opgestart (94%). 76 procent van de herintegratie projecten is operationeel en draagt bij aan de basisbehoeften van de migranten en hun familie. Van deze groep migranten heeft 95% geen spijt van de beslissing terug te keren en de meerderheid heeft niet de intentie opnieuw irregulier te migreren. De conclusie van de consultant luidt dat monitoring lastig is gebleken, zeker in de meer afgelegen gebieden van de herkomstlanden. Voor een structurele vorm van monitoring is daarom samenwerking met lokale NGO's en publieke diensten aan te bevelen. Over effecten op de bredere samenleving en ontwikkeling van het land van herkomst zijn geen uitspraken te doen.

Project Strategische Verkenning Europese Samenwerking bij herintegratieondersteuning in landen van herkomst (18942)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

In de beleidsnotitie 2008 werd expliciet gerefereerd aan de mogelijkheid dat 'National Returnee programs' in – en onder uitvoering van – landen van herkomst kunnen worden vorm gegeven. Gesteld werd dat een onderzoek zal worden geïnitieerd ten einde de mogelijkheden op Europees niveau van dergelijke programma's in kaart te brengen. Op basis hiervan diende de Stichting Hersteld Vertrouwen in de Toekomst (HIT) op 2 oktober 2009 een subsidieverzoek in om invulling te geven aan dergelijk onderzoek. De kosten voor het onderzoek bedroegen aanvankelijk EUR 167.776,-. In juli 2009 is de subsidie op verzoek van HIT verhoogd tot EUR 218.179,-.

Het doel van het onderzoek was het verkennen van samenwerking tussen EU-lidstaten met landen van herkomst bij lokale herintegratieondersteunende programma's. Het onderzoek diende een model voor samenwerking tussen EU lidstaten op te stellen en aanbevelingen te formuleren voor het betrekken van overheden in landen van herkomst. Daartoe hebben de onderzoekers herintegratie activiteiten voor afgewezen asielzoekers onderzocht in 7 EU lidstaten en drie landen van herkomst en de potentie voor meer EU samenwerking op dit gebied onderzocht.

In het BEMO wordt gesteld dat gezien de aankondiging in de beleidsnotitie migratie en ontwikkeling, deze activiteit geheel binnen de beleidskaders past. Het onderzoek van HIT sluit bovendien goed aan bij onderzoek van het CIDIN. Daaruit blijkt dat met name ondersteuning in het land van herkomst kansen op duurzame herintegratie vergroten. Het onderzoek van HIT is vanuit dat oogpunt zeer waardevol, aldus BZ.

Resultaten

Het onderzoek heeft geresulteerd in een rapportage met beantwoording van de centrale onderzoeksvragen en een advies aan BZ over een strategie om maximaal rendement te halen uit samenwerking met EU partnerlanden op het terrein van herintegratieondersteuning in landen van herkomst.

Het onderzoek geeft een aantal bruikbare inzichten, die zijn te gebruiken bij duiding van evaluatieresultaten. Bijvoorbeeld dat gezamenlijke herintegratie activiteiten op Europees niveau bijna niet voorkomen. Dat er geen gezamenlijke motivatie bestaat voor activiteiten gericht op duurzame terugkeer en herintegratie, maar dat deze zich beweegt tussen het reguleren van ongewenste migranten en het op de agenda zetten van ontwikkeling. En dat de meeste herintegratie activiteiten worden uitgevoerd door een groot aantal dienstverleners die meer geneigd zijn om elkaar te beconcurreren om programma's dan om te onderzoeken

hoe ze kunnen samenwerken. Daarnaast wordt in het rapport duidelijk beschreven welke definities van duurzame terugkeer er bestaan, welke perspectieven op terugkeer (en ontwikkeling) mogelijk zijn en welke typen herintegratieprogramma's worden aangeboden. Ook de aanbevelingen zijn goed bruikbaar: het formuleren van gezamenlijke doelen en indicatoren; het formuleren van gezamenlijke definities voor de meest essentiële termen (duurzaam, herintegratie, vrijwillige terugkeer); één leidende partij in elk land die de verschillende overheidsactoren representeert; niet te grote consortia; het ontwikkelen van monitoring en evaluatie.

Assisted Voluntary Return and Reintegration of Iraqi nationals AVRR Iraq (20707)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Het AVRR Irak project wordt uitgevoerd door IOM en kende een aanvankelijke looptijd van 1 december 2009 tot 30 november 2011. Hiervoor werd door BZ een subsidie toegekend van EUR 2.254.201,-.

In het BEMO is de volgende doelstelling van AVRR Irak opgenomen:

- De activiteit beoogt in een periode van twee jaar de vrijwillige terugkeer naar en succesvolle sociaal-economische herintegratie in Irak van 500 Irakezen te faciliteren. De hierbij te volgen strategie was als volgt:
  - *Counseling* voor vertrek: IOM verzorgde de informatievoorziening over de aangeboden mogelijkheden na terugkeer in Irak aan potentiële terugkeerders, alsmede de *counseling* die bij een belangrijk besluit zoals terugkeer behoort.
  - Assistentie bij aankomst: zoals hulp bij de douane, eerste medische check, voorlichting over de situatie in het land, verzorging van transport
  - Herintegratieondersteuning: de behoefte en het potentieel van de terugkeerders ten aanzien van *job placement*, het opzetten van een eigen bedrijf, opleiding/training worden geïdentificeerd en beoordeeld. Op basis daarvan wordt op individuele basis assistentie geboden bij de herintegratie van de terugkeerders. De herintegratie wordt minstens 6 maanden gemonitord door IOM.

De herintegratie component vertegenwoordigt een tegenwaarde van maximaal EUR 2.500,-. Dit is volgens het BEMO vergelijkbaar met herintegratieprojecten die op dat moment door Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Nederland in Afghanistan werden uitgevoerd. Belangrijk onderdeel van het project is dat ook de lokale gemeenschap van de terugkeerder direct of indirect profiteert van de terugkeer. Dat kan door lokaal personeel te werven voor de bedrijven die met terugkeerondersteuning door terugkeerders worden opgezet. Daarnaast werd aangekondigd dat IOM ook in totaal vier Community Assistence Projects (CAPs) zal uitvoeren. Het gaat daarbij om kleinschalige initiatieven op het terrein van vooral infrastructuur, water/sanitatie, gezondheidszorg en onderwijs. In eerste instantie stelde IOM voor 9 CAPs te implementeren, maar besloten werd om er 4 te implementeren. Wel werd daarbij aangekondigd dat wanneer deze succesvol en effectief blijken te zijn, dit aantal alsnog uitgebreid kon worden. Tot slot maakte de organisatie van twee internationale bijeenkomsten, met als doel het verzamelen van *best practices* in bilaterale AVRR-projecten met Irak, deel uit van de activiteiten binnen dit programma.

De volgende concrete resultaten werden beoogd:

- 2000 Irakezen zijn geïnformeerd over de mogelijkheden van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer naar en herintegratie in hun herkomstland;

- 500 Irakezen hebben ondersteuning gekregen bij de terugkeer naar en herintegratie in Irak
- De herintegratieondersteuning is gedurende 6 maanden gemonitord;
- Een Europese *overview* van *best practices* en praktische samenwerkingsmogelijkheden is beschikbaar;
- Vier CAPs zijn geïmplementeerd.

Als prestatie-indicatoren werden vastgesteld:
- 500 Irakezen zijn vrijwillig teruggekeerd en geherintegreerd in de Irakese samenleving;
- De CAPs hebben een duurzaam positief effect op de lokale economie van de geselecteerde gemeenschappen;
- De internationale bijeenkomsten hebben geleid tot een meer gecoördineerde benadering in Europees verband van AVRR naar Irak.

In het BEMO werd erkend dat het niet eenvoudig is vast te stellen of terugkeerders ook daadwerkelijk en blijvend zullen herintegreren. Wel beoogt het project zoveel mogelijk gunstige voorwaarden te creëren om terugkeer duurzaam te laten zijn. In het BEMO is te lezen dat het programma nauw aansluit bij de prioriteiten op het gebied van Terugkeer en Herintegratie zoals vastgesteld in de beleidsnotitie 2008. Het draagt bij aan een adequate vrijwillige terugkeer van Irakezen, waarbij tegelijkertijd een impuls wordt gegeven aan de wederopbouw van het land. Daarnaast was vrijwillige terugkeer naar en herintegratie in Irak een speerpunt van de toenmalige Staatsecretaris van Justitie.

In het BEMO worden ook enkele risico's benoemd. Irak is instabiel en een verslechtering van de situatie in het land kan de herintegratie ter plaatse bemoeilijken en terugkeer frustreren. IOM ging er van uit dat in 2010 en 2011 ongeveer 1000 Irakezen bereid zouden zijn vrijwillig naar het herkomstland terug te keren, waarvan 50 procent gebruik zou maken van deze AVRR mogelijkheid. Daarmee kwam men op het streefcijfer van 500, met daarbij de kanttekening dat dit slechts tot op zekere hoogte is te beïnvloeden door de uitvoerende organisatie. De verwachting dat 500 Irakezen zouden terugkeren werd door BZ, met het oog op de omvang van de doelgroep, als realistisch beschouwd. De activiteiten van IOM gericht op het tegengaan van fraude werden door BZ als toereikend beoordeeld.

IOM werd gevraagd halfjaarlijks te rapporten, waar jaarrapportages de standaard zijn. Reden hiervoor is dat het onderwerp als te politiek gevoelig werd gezien om een jaar op achter te lopen. Voordat het project uiteindelijk werd gehonoreerd heeft er de nodige discussie en correspondentie plaatsgevonden. Zo heeft BZ aanvullende vragen gesteld over het risico van corruptie, onder andere ingegeven door de positie van Irak in 2008 als 178^{e} van de 180 landen op de *Transparancy International Index*. Hierop is door IOM uitgebreid geantwoord en de nodige documentatie verstrekt over richtlijnen, procedures en gedragscodes. Al deze documenten zijn opgenomen in het dossier. Het voert echter te ver daar hier uitgebreid op in te gaan. Kern is dat dit door BZ als toereikend werd geacht.

In correspondentie tussen BZ en IOM van 13 oktober 2009 geeft IOM aan dat het AVRR voorstel een combinatie optie heeft uitgewerkt, waarbij terugkeerders zowel *cash* als herintegratieondersteuning in natura ontvangen. Zo kunnen zij de voorkeur van de Irakese terugkeerder en de beleidsmatige voorkeur van duurzame terugkeer waarborgen. IOM Baghdad schrijft hierover: "*Returnees always try to get money in cash, but that's an option we try to exclude a priori as it is most unlikely that money will be spent for sustainable reintegration activities*". IOM meldt in deze correspondentie ook dat het AVRR Irak voorstel

zou kunnen betekenen dat de doelgroep van Irakezen voor de Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) terugloopt. Echter, dit zou volgens IOM uit oogpunt van het beleidsvoornemen van duurzame terugkeer zinvol zijn. IOM pleit er in deze correspondentie voor mensen de keuze te laten. Gelet op de uiteindelijke resultaten, waarover later meer, is de verwachting dat juist de HRT doelgroep terugloopt opvallend te noemen. Ten slotte komt in deze correspondentie ook het eventueel laten opgaan van AVRR Irak in het Platform Duurzame Terugkeer (later: Stichting Duurzame Terugkeer; SDT), dat toen in oprichting was, aan de orde, maar hiervan bleek IOM geen voorstander te zijn.

De discussie over de keuze tussen *cash* en in natura ondersteuning speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van AVRR Irak. Zo ontving BZ op 10 september 2009 een aantal voorlopige conclusies uit onderzoek van de HIT foundation als uitkomst van een bezoek aan Iraaks Koerdistan. Belangrijke conclusie was dat het aanbieden van ondersteunende programma's niet lijkt te werken, omdat terugkeerders alleen geïnteresseerd zijn in financiële ondersteuning. In een eerdere versie van het projectvoorstel van IOM (van 23 april 2009) is te lezen dat de ondersteuning complementair zal zijn aan de terugkeer ondersteuning onder het *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN) programma en in synergie met de HRT wordt aangeboden.

In de zomer van 2009 vond ook tussen BZ en het Ministerie van Justitie intensieve correspondentie plaats over het projectvoorstel van IOM. In gezamenlijke reactie op het herziene projectvoorstel stelden zij uiteindelijk dat:

- Een stapeling van regelingen niet wenselijk werd geacht. Er zou dus sprake moet zijn van of/of.
- De herintegratietrajecten moesten worden uitgebreid, aangezien men zich afvroeg of EUR 750,- voldoende is om een fatsoenlijk herintegratie traject op te zetten. Hierin wordt gesuggereerd dat een behoorlijk en serieus traject een tegenwaarde van bijvoorbeeld EUR 2.500,- zou moeten kennen.

Het definitieve voorstel is ingediend op 19 oktober 2009. Hierin zijn de opmerkingen verwerkt.

Resultaten

Met betrekking tot AVRR Irak wijken de resultaten sterk af van de verwachte en beoogde resultaten. In de voortgangsrapportage die IOM op 3 oktober 2011 heeft aangeboden – over de periode 1 juli 2010 tot en met 30 juni 2011 - blijkt dat de resultaten ver achter zijn gebleven bij de beoogde resultaten. De doelgroep blijkt de voorkeur te geven aan de HRT boven de AVRR Irak regeling. Het gevolg is dat er slechts 2 herintegratietrajecten zijn gefaciliteerd. In de voortgangsrapportage over de periode daarvoor – december 2009 tot en met 31 juni 2010 – blijkt dat er geen herintegratietrajecten zijn gefinancierd. Er hebben 825 *counseling* gesprekken plaatsgevonden, waarbij de doelgroep is geïnformeerd over het programma. Daarnaast zijn er 4 informatiebijeenkomsten geweest, waaraan 39 Irakezen hebben deelgenomen.

Uiteindelijk zijn er wel vier CAPs geïmplementeerd. De renovatie van een basisschool in Kirkuk, de renovatie van een speelplaats in Alqoush (Mosul) waar kinderen veilig kunnen spelen, het leveren medische apparatuur aan een gezondheidscentrum in Ankawa (Erbil) en het leveren van laboratorium apparatuur aan een kinderziekenhuis in Al-Iskan (district Bagdad). In totaal is met deze vier CAPs een bedrag gemoeid van EUR 98.610,31.

IOM geeft in de voortgangsrapportage tot juni 2011 aan dat in de rapportageperiode in totaal 613 Irakezen met ondersteuning van IOM zijn teruggekeerd. Met uitzondering van twee personen kozen allen die recht zouden hebben op herintegratieondersteuning voor een financiële ondersteuning op basis van de HRT. De belangrijkste les die IOM trekt is dat terugkeerders een voorkeur hebben voor *cash* ten opzichte van ondersteuning in natura.

In deze voortgangsrapportage wordt ook verwezen naar een aanpassingsvoorstel dat IOM in mei 2010 heeft ingediend. Dit werd ingediend vanwege de constatering dat zeer weinig terugkeerders gebruik maakten van AVRR en behelsde het voorstel voor een pilot waarin een combinatie van *cash* en ondersteuning in natura mogelijk zou zijn. Dit heeft echter niet geleid tot project aanpassingen.

In de memo *Cash / in kind* van april 2010 draagt IOM enkele redenen aan voor de voorkeur voor *cash* ondersteuning

- Terugkeerders hebben onvoldoende vertrouwen in ondersteuning door de lokale partners in Irak;
- Veranderende sociale structuren, de economische crisis en het instabiele politieke klimaat dragen bij aan het idee dat terugkeer naar Irak niet altijd duurzame terugkeer is, maar eerder migratie naar een nieuwe en andere omgeving;
- Terugkeerders geven de voorkeur aan *cash*, omdat dit een gevoel van controle geeft;
- Sommige terugkeerders kiezen voor *cash* om vervolgmigratie te kunnen financieren;
- *Cash* biedt terugkeerders de mogelijkheid zaken te kopen die IOM niet kan of wil kopen, bijvoorbeeld via de zwarte markt, cadeaus of het afbetalen van schulden.

Begin 2011 verzocht BZ IOM nader te kijken naar combinatiemogelijkheden. Dit onderwerp stond op dat moment hoog op de agenda, ook vanwege de externe evaluatie van de SDT die op dat moment werd uitgevoerd. Hiertoe heeft IOM verschillende scenario's uitgewerkt waarin een combinatie mogelijk zou zijn. Uiteindelijk werd besloten niet uitsluitend voor het Irak project een aanpassing te maken, maar in plaats daarvan een nieuw terugkeerkader te ontwikkelen, waar een algemeen combinatie programma deel van zou uitmaken, voor alle relevante nationaliteiten. Zoals beschreven hoofdstuk 10 is dit nieuwe kader voor vrijwillige terugkeer inmiddels operationeel.

De totale uitgaven van IOM over de periode 1 december 2009 tot en 30 juni 2011 bedragen EUR 328.590,15. Dat betekent dat van het tot dan toe verstrekte voorschot door BZ van EUR 671.459,- nog een aanzienlijk bedrag over is en dat van het aanvankelijke begrote bedrag geen sprake is. BZ geeft aan dat op basis van deze voortgangsrapportage een bedrag van 250.049,15 is verantwoord. De onderuitputting van het budget heeft vanzelfsprekend alles te maken met het veel kleinere aantal terugkeerders dan beoogd. Besloten is met het oog op de organisatie van een conferentie het project met 2.5 maanden te verlengen.

Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan – REAN plus (19810)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Ook voor Afghanistan voert IOM een project uit gericht op duurzame terugkeer en herintegratie. Dit project, dat een aanvankelijke looptijd van 1 mei 2009 tot 31 oktober 2010 kende, wordt uitgevoerd door IOM Kaboel. BZ subsidieert het project voor een bedrag van EUR 295.110,-.

De doelstelling van dit project is het faciliteren van duurzame herintegratie van vrijwillig terugkerende Afghanen door middel van ondersteuning in het beslissingsproces voor terugkeer en ontvangst en herintegratieondersteuning na terugkeer. Deze activiteit beoogde in een periode van 18 maanden de terugkeer en herintegratie van 50 Afghanen te faciliteren die vrijwillig uit Nederland wensen terug te keren naar Afghanistan.

De activiteiten binnen REAN plus Afghanistan bestaan uit 5 fasen:

- *Counseling* voor vertrek, uitgevoerd door IOM Nederland
- Assistentie bij aankomst
- Informatie en *counseling* na aankomst
- Het herintegratietraject. Als *output* van de gesprekken wordt een plan opgesteld en ten uitvoer gebracht dat tot succesvolle (economische en dan vaak ook sociale) herintegratie in de samenleving moet leiden. Mogelijkheden daarbij zijn *on-the-job* training, opleiding of het opzetten van een eigen bedrijf.

De activiteiten vertegenwoordigen een tegenwaarde van EUR 3.000,- per terugkeerder.
De prestatieindicator is dat aan het einde van de looptijd circa 50 Afghanen zijn teruggekeerd, waarbij dezelfde kanttekeningen als bij AVRR Irak worden geplaatst. De terugkeerders zullen voor 1 jaar gevolgd worden, volgens het BEMO de minimale termijn om te kunnen bepalen of de socio-economische herintegratie geslaagd is.

In de beleidsmatige beoordeling wordt vastgesteld dat het programma aansluit bij de prioriteiten uit de beleidsnotitie, bij het politiek zeer de aandacht hebbende beleid inzake de wederopbouw van Afghanistan en bijdraagt aan adequate terugkeer van Afghanen. De risico's worden beperkt geacht. In Nederland bevinden zich nog enkele duizenden Afghanen, aldus het BEMO. De kans blijft dan ook groot, ook bij een verslechtering van de situatie in Afghanistan, dat zich daar 50 vrijwillige terugkeerders onder bevinden. Volgens de Nederlandse ambassade in Kaboel staat IOM Kaboel bekend als een betrouwbare partner.

Uit de correspondentie zoals opgenomen in het projectdossier blijkt dat de hoogte van het ondersteuningsbedrag een discussiepunt is geweest tussen BZ en (toen nog) Justitie. De DT&V had dit bedrag, mede gebaseerd op bedragen in andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen, voorgesteld bij IOM Kaboel. BZ vond dit bedrag aanvankelijk aan de hoge kant. Zeker omdat het feitelijk om een vervolg ging op een eerder project (het Rana project), waarbij sprake was een tegenwaarde van EUR 1.500,-.

Belangrijk, en in het kader van de bredere casestudie naar duurzame terugkeer en herintegratie relevant, element in dit project, is dat sprake is van zowel een *cash* ondersteuning van EUR 800,- als herintegratieactiviteiten met een tegenwaarde van EUR 3.000,-

Resultaten

Op 15 maart 2010 constateerde BZ, op basis van de rapportage van IOM Kaboel over de periode 1 mei 2009 tot en met 31 oktober 2009, dat het aantal terugkerende Afghanen tot dan toe tegenviel. Verwacht werd dat in deze periode 16 Afghanen zouden terugkeren, dit bleken er slechts 4 te zijn. De vier terugkeerders in deze periode bleken allen een herintegratie traject te zijn gestart. Daarbij ging het bijvoorbeeld om het vestigen van een taxibedrijf of een auto-bedrijf.
BZ beoordeelde op dat moment dat het gegeven deze geringe output zeer onwaarschijnlijk

zou zijn dat de beoogde output behaald zou gaan worden. Overigens werd wel geconcludeerd dat de uitputting van financiële middelen op dat moment gunstig was, zowel naar tijd gemeten als naar aantallen terugkeerders gemeten. In het BEMO werd al gewezen op het risico van een verslechterde veiligheidssituatie. In de rapportage van IOM werd dit inderdaad als mogelijke oorzaak van de tegenvallende resultaten benoemd. BZ verzocht echter in de reactie om bij een volgende rapportage om een uitgebreidere analyse van de oorzaak voor de tegenvallende aantallen terugkeerders.

Ondanks dat dit programma dus ook een *cash* component kende, blijkt ook hier de keuzemogelijkheid met de HRT een (bescheiden) rol te kunnen spelen. Van de 22 Afghanen die in de eerste rapportage periode *counseling* hebben gekregen, bleken er 10 te zijn teruggekeerd. Daarvan maakten er vier gebruik van het REAN plus project. De andere zes kozen voor HRT.

Na deze eerste voortgangsrapportage van 16 februari 2010, werd op 14 oktober 2010 besloten tot een budgetneutrale verlenging van het project tot 31 december 2010, met als datum voor het te ontvangen eindrapport 31 maart 2011. Dit omdat het project volgens de oorspronkelijke planning op 31 oktober 2010 afliep. In de tussentijd (juli 2010) kwam IOM met de volgende voortgangsrapportage, over de periode november 2009 tot 30 april 2010 waaruit blijkt dat het aantal terugkeerders ook in deze periode op vier blijft steken. Hierna wordt het project nog meerdere keren budget neutraal verlengd. Eerst tot 31 maart 2011, vervolgens tot 31 mei 2011 en daarna tot 31 december 2011.

Uit de voortgangsrapportage ontvangen op 31 augustus 2011, over de periode tot en met 31 mei 2011, blijkt dat aantal terugkeerders begon toe te nemen. Tot op dat moment vertrokken 23 Afghanen onder het REAN plus, waarvan er 19 individuele herintegratieondersteuning ontvingen. Uit monitoring blijkt dat de meeste terugkeerders een bedrijfje zijn gestart. De conclusie van BZ luidde dat de verlenging vruchten afwerpt om dat er relatief veel gerealiseerd is. Op 21 december verzoekt IOM Kaboel opnieuw om een budget neutrale verlening, met drie maanden tot 31 maart 2012. Op dat moment bedraagt het totale aantal terugkeerders 41. De bij dit verzoek ingediende begroting komt neer op een uitputting van het budget. BZ redeneert dat als daarmee het beoogde resultaat wordt behaald, weliswaar sprake van een tijdsoverschrijding, maar er geen extra kosten zijn gemaakt. De verwachting is dat IOM Kaboel uiteindelijk het beoogde aantal terugkeerders gaat halen. Op moment van schrijven is dat echter nog niet duidelijk.

Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) 2008 en HRT 2010 (18596 en 22101)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Het HRT-programma dat binnen de afbakening van deze evaluatie valt kent twee periodes. De HRT 2008, waarvan de eindrapportage werd goedgekeurd door BZ op 20 mei 2011 en de HRT 2010, die op dit moment nog loopt. Hieronder beschrijven we beide achtereenvolgens.

Het oorspronkelijke HRTP programma werd geïntroduceerd in 2004, als onderdeel van het “Project Terugkeer”. Dit behelsde een poging van de Nederlandse overheid om op een effectieve wijze een substantieel aantal ‘oude dossiers of cases’ af te handelen. Daarbij ging het aanvankelijk om afgewezen asielzoekers die al gedurende lange tijd in Nederland verbleven, ondanks dat hun asielprocedure al was beëindigd. Bovenop het al bestaande en ook

door IOM uitgevoerde REAN programma (dat voorziet in een vergoeding van reiskosten) werd daarom een additionele financiële prikkel voor vrijwillige terugkeer geïntroduceerd, bedoeld als financiële bijdrage ter ondersteuning van herintegratie in het land van herkomst. Een aantal aanpassingen in de doelgroep die in aanmerking komt voor de regeling in 2006 en 2007 leidde uiteindelijk tot de nieuwe naam HRT en het ontstaan van een meer permanent aanbod voor alle afgewezen asielzoekers, zowel onder de oude als de nieuwe Vreemdelingenwet[1].

De HRT 2008 liep van 1 oktober 2008 tot en met 31 december 2010. De uiteindelijke bijdrage vanuit het budget voor migratie en ontwikkeling van BZ is vastgesteld op EUR 3.356.595,-.

De financiële bijdrage onder de HRT 2008 bedraagt EUR 1.750,- voor een volwassenen en EUR 875,- voor kinderen. De HRT regeling wordt door IOM tijdens spreekuren op locatie van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA; Asielzoekerscentra, AZC's; en de Vrijheidsbeperkende locatie, VBL) aan de doelgroep uitgelegd. De financiële bijdrage wordt meegegeven in de vorm van een *debit card*, waarmee op een veilige en eenvoudige manier het geld kan worden opgenomen in lokale valuta in het land van bestemming. In uitzonderlijke gevallen wordt het geld uitbetaald door de IOM-missie in het land van herkomst of contant meegegeven. Voor minderjarigen wordt het standaard door de IOM-missie in het land van herkomst uitbetaald. Na aanvraag wordt een verificatie formulier uitgezet bij de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Zij toetsen of iemand in aanmerking komt voor vrijwillige terugkeer en of er recht is op HRT.

Het verwachtte en beoogde resultaat zoals opgenomen in het projectvoorstel was dat 590 terugkeerders zouden vertrekken met ondersteuning vanuit de HRT 2008. In het projectvoorstel waren geen beoogde resultaten ten aanzien van de duurzaamheid van terugkeer opgenomen. Overigens werd dit in het BEMO door BZ wel benoemd. Hierin is te lezen dat de terugkeer wordt verondersteld duurzaam te zijn, maar in hoeverre de financiële tegemoetkoming bijdraagt aan duurzame herintegratie is niet eenduidig vast te stellen. Verwezen wordt wel naar de evaluatie van de HRT, waaruit blijkt dat effectieve (en dus duurzame) herintegratie van vele factoren afhankelijk is, en dat de financiële bijdrage hier slechts een klein onderdeel van uitmaakt.

Resultaten HRT 2008

De resultaten van de HRT 2008 zijn positief blijkt uit de eindrapportage van IOM. In vergelijking met de HRT 2006 is het aantal vertrekkers bijna verdubbeld. Gedurende de looptijd zijn in totaal 2.058 migranten met een asielachtergrond vrijwillig teruggekeerd of hervestigd in een derde land met gebruikmaking van de HRT, waaronder 1.770 volwassenen en 288 kinderen. Zij zijn vertrokken naar 70 landen van herkomst of hervestigd. De belangrijkste landen waren Irak, Mongolië, Georgië, Macedonië en China. Het grootste gedeelte van de vertrekkers betrof Irakezen (1.085). Per half jaar was sprake van een stijgende lijn in het aantal vertrekkers. Bij Irakezen gold overigens het tegenovergestelde. Dit aantal nam elke rapportageperiode licht af.

[1] van den Boom, 2008.

Bijna de helft (929) van de vertrekkers kwam in aanmerking voor de HRT omdat zij voor het verstrijken van de vertrektermijn van 28 dagen een aanvraag indiende bij IOM. Daarnaast kwam een groot deel in aanmerking omdat zij behoorden tot de doelgroep die aanmerking komt voor plaatsing in een VBL of binnen één week na plaatsing in de VBL een aanvraag indiende.

Er heeft een aantal wijzigingen plaatsgevonden in deze periode. Zo werden per 19 maart 2010 Georgiërs uitgesloten, en geldt hetzelfde voor Macedoniërs per 29 juli 2010. Bij beide groepen ging een toename in het aantal HRT vertrekkers namelijk gepaard met een toename van het aantal asielaanvragen. Daardoor bestond het vermoeden van misbruik (het naar Nederland reizen en aanvragen van asiel, met de intentie om met een financiële bijdrage op basis van de HRT weer terug te keren).

IOM geeft in de eindrapportage aan dat in de praktijk is gebleken dat de HRT-bijdrage, in aanvulling op de assistentie onder de REAN-regeling, een belangrijke rol speelt bij het nemen van de definitieve beslissing tot terugkeer naar het land van herkomst. Echter, op welke wijze dit het geval is, wordt niet onderbouwd.

Dat het aantal terugkeerders onder de HRT 2008 veel groter was dan verwacht had vanzelfsprekend consequenties voor het beschikbaar gestelde budget. Het oorspronkelijke voorstel hield rekening met 590 terugkeerders, in december 2009 verwachtte IOM op basis van extrapolatie op 1.795 mensen, maar uiteindelijk werd ook dit aantal overtroffen en keerden 2.058 personen terug met ondersteuning van de HRT. Op 15 juli 2009 werd een verhoging van het budget toegekend door BZ. Op 10 december werd het bedrag opnieuw verhoogd en op 21 juli nogmaals. Ook dit bedrag dreigde onvoldoende te zijn, waarop BZ een aanvullend voorschot heeft uitbetaald. Uiteindelijk is het totaal aan bijdragen voor het project HRT 2008 ruim driemaal hoger dan het in eerste instantie begrote bedrag. Daardoor is IOM, zo stelt men in de eindrapportage, in staat geweest alle vertrekkers die in aanmerking kwamen ook daadwerkelijk te ondersteunen.

Overigens geeft IOM bij een verzoek tot ophoging van het budget in juni 2010 aan dat geen rekening is gehouden met de opgestarte projecten van de SDT, omdat nog onduidelijk was wat de invloed van deze projecten zou zijn op het aantal vertrekkers onder de HRT 2008. Uiteindelijk is gebleken, zoals beschreven in hoofdstuk 10, dat die invloed andersom was. Namelijk dat de HRT regeling van invloed was op het aantal vertrekkers onder projecten van de SDT (en op het IOM project AVRR Irak).

Aan het slot van de HRT 2008 periode heeft BZ IOM verzocht om een projectvoorstel in te dienen voor een nieuwe HRT regeling. Gebaseerd op de beleidsvoornemens uit de beleidsnotitie Migratie en Ontwikkeling 2008 heeft IOM vervolgens een voorstel ingediend.

De nieuwe HRT 2010

Het doel van de HRT 2010 komt overeen met de doelstelling van de HRT 2008. Concrete doelstelling van de HRT 2010 is dat in een periode van 24 maanden 2.600 mensen (2.200 volwassenen en 400 minderjarigen) terugkeren onder de HRT regeling. De HRT 2010 betreft een regeling voor twee jaar, met een mogelijk vervolg. Het totale begrote bedrag voor de HRT 2010, die loopt van 1 oktober 2010 tot 30 september 2012, is EUR 4.370.795,-. Tot 30 september 2011 is daarvan EUR 1.988.030,- uitgegeven.

Op 23 september 2010 stuurde IOM het definitieve projectvoorstel op, waarin de op- en aanmerkingen van BZ en BZK zijn verwerkt. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van HRT 2008 zijn:

- Het niet langer toekennen van de HRT aan (ex-)asielzoekers afkomstig uit landen die vrijgesteld zijn van de visumplicht;
- de mogelijkheid voor de Ministeries van BZK en Justitie om op basis van concrete signalen over misbruik bepaalde landen uit te sluiten van HRT;
- en het uitsluiten van (ex-)asielzoekers die zich onder een hervestigingsprogramma voor vluchtelingen hervestigen in een derde land.

Op basis van de aanbevelingen uit de eerder genoemde evaluatie van de HRT uit 2008, heeft voorafgaand aan de start van de HRT 2010 uitgebreide correspondentie plaatsgevonden over het mogelijke indexeren van de HRT bijdrage op basis van het prijspeil in het land van herkomst. Zo heeft DCM-MA bij vele ambassades geïnformeerd naar de redelijkheid van het huidige bedrag. Uiteindelijk is besloten af te zien van indexering. Indexering, zo werd verwacht, zal eerder leiden tot vragen dan een vast tarief. Bij een onduidelijke methodiek kun bestaat het risico op procedures en slechte publiciteit. De winst in termen van rechtvaardiger verdeling is bovendien beperkt. Bij het gros van de aanvragers zou het tarief EUR 1.750,- blijven. Bovendien bleek dat niet voor alle landen deskundigen van de Wereldbank een conversiefactor konden leveren. Ten behoeve van de transparantie is daarom afgezien van indexering. Waar in het voortraject ook over is gesproken, is eventuele verbreding van de doelgroep (niet-asiel). Echter, om besteding van middelen voor ontwikkelingssamenwerking te kunnen verantwoorden moet er wel een relatie zijn met asiel.

Opnieuw verwijst BZ in het BEMO naar het feit dat de bijdrage van de financiële tegemoetkoming aan duurzame herintegratie niet eenduidig is vast te stellen. Om de rol van de HRT in duurzame herintegratie hierin te vergroten, wordt in deze BEMO al aangekondigd dat bezien zal worden hoe deze regeling kan worden gecombineerd met projecten voor ondersteuning in natura. Ook IOM wijst op de concurrentie tussen *in kind* ondersteuningsprogramma's en de HRT. IOM verwijst naar het nieuwe beleidskader waarin het mogelijk is beiden te combineren. Daardoor conflicteren *in kind* ondersteuningsprogramma's en *cash* ondersteuningsprogramma's van IOM of andere organisaties niet meer met elkaar (zie paragraaf 10.4).

Resultaten

De projectresultaten gedurende het eerste jaar van de HRT 2010 zijn wederom positief en in lijn met de verwachtingen. Gedurende het eerst jaar zijn 1.190 migranten met een asielachtergrond vrijwillig teruggekeerd of hervestigd met gebruikmaking van HRT, waaronder 1.029 volwassenen en 161 kinderen. De *output* ligt goed op schema. De belangrijkste landen in deze periode waren Irak, Mongolië, de Russische Federatie, Wit-Rusland en China. Vooral Wit-Rusland en Rusland (voornamelijk Tsjetsjenië) lieten een opmerkelijke stijging zien, die hand in hand ging met een toename van het aantal asielaanvragen.

Uit het dossier blijkt dat zeer intensieve correspondentie heeft plaatsgevonden over mogelijk misbruik van de HRT door Macedoniërs, Wit-Russen en Russen. Per 16 november 2011 is besloten dat Wit-Russen niet meer aanmerking komen voor HRT. Zij blijven overigens wel recht houden op beperkte ondersteuning onder REAN.

Stichting Duurzame Terugkeer (18943)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

De Stichting Duurzame Terugkeer (SDT) ging van start op 1 februari 2010. De Stichting kreeg aanvankelijk financiering toegekend (EUR 4.287.250,67) voor één jaar. Op grond van de tussentijdse externe evaluatie zou besloten worden voor financiering in het tweede jaar. Het eerste jaar van de SDT liep tot februari 2011. Inmiddels is besloten geen subsidie voor een tweede jaar toe te kennen aan de SDT.

De SDT ondersteunde (ex)-asielzoekers door een persoonlijk ontwikkelfonds in natura (*in kind* ondersteuning) bij de terugkeer naar het land van herkomst en het opbouwen van een toekomst aldaar. De SDT bestond uit 9 organisaties (COA, Healthnet/TPO, HIT, IOM, Pharos, Stichting Nidos, Maatwerk bij Terugkeer, Stichting Mondiale Samenleving en Vluchtelingen Werk Nederland).

De SDT kende een tweeledig doel:

- Enerzijds wil zij samenwerking bevorderen tussen negen verschillende organisaties, die zich allen op hun specifieke manier met terugkeer bezighouden. Hierdoor kunnen de organisaties samen een integraal, eenduidig, kwalitatief hoogwaardig en transparant aanbod van diensten ten behoeve van (ex-) asielzoekers aanbieden;
- Anderzijds wil de Stichting (ex-) asielzoekers ondersteunen zodat zij in staat zijn zelfstandig stappen te ondernemen voor een veilige, humane en perspectiefvolle terugkeer en duurzame herintegratie in het land van herkomst.

In haar Programma formuleert de SDT een aantal concrete doelstellingen over de te bereiken doelgroep en het aantal te ondersteunen terugkeerders. De doelstellingen voor het eerste jaar waren de volgende.

- Er zijn tenminste 3.920 terugkeerders bereikt door voorlichting en bewustwordingsactiviteiten;
- Tenminste 350 personen zijn gecoacht bij de voorbereiding van hun terugkeer (planning en aanpak);
- Tenminste 35 personen hebben medisch en psychosociale begeleiding (ontvangen).
- Er worden tenminste 150 terugkeerders gemonitord;
- Door de SDT zijn tenminste 266 extra personen teruggekeerd;
- Het aantal teruggekeerde minderjarigen en jongeren bedraagt tenminste 25;
- De Front Office is binnen 12 maanden geïmplementeerd en toegankelijk voor terugkeerders;
- De deelprojecten van de SDT zijn binnen 12 maanden geïmplementeerd en toegankelijk voor terugkeerders;
- De in de samenwerkingsovereenkomst met DT&V gemaakte afspraken worden op adequate wijze nagekomen.

Resultaten

Naar schatting 78 personen zijn onder de paraplu van de SDT teruggekeerd, voornamelijk Macedoniërs en Georgiërs. Op basis van de evaluatie is niet vast te stellen in hoeverre de SDT heeft bijgedragen aan het realiseren van additionele terugkeer, aan duurzame herintegratie of aan ontwikkeling in het land van herkomst. De evaluatie geeft dus geen expliciet inzicht in effecten. Afgaande op het aantal terugkeerders, dat ruim onder de doelstelling ligt, is echter wel duidelijk dat de SDT onvoldoende effect heeft gesorteerd. Omdat boven-

dien nog geen concrete resultaten beschikbaar zijn ten aanzien van monitoring, is niet vast te stellen in hoeverre terugkeer door de activiteiten van de SDT een meer duurzaam karakter heeft gekregen of in hoeverre dit heeft bijgedragen aan ontwikkeling in de landen van herkomst.

In de evaluatie constateren de auteurs dat het concept duurzame terugkeer en de achterliggende beleidstheorie – individuele duurzame herintegratie leidt tot positieve ontwikkelingen voor de bredere samenleving in het land van herkomst – impliciet blijven en niet expliciet zijn uitgewerkt in het programmavoorstel.

Afgezien van de tegenvallende kwantitatieve resultaten is daarnaast te concluderen dat het functioneren van de SDT als zodanig ook niet voldoende was. De organisatie van en samenwerking binnen de SDT en met de DT&V waren niet optimaal. De auteurs deden onder ander de volgende aanbevelingen:

- Onderzoek de mogelijkheden voor het combineren of stapelen van *cash* ondersteuning (HRT) en ondersteuning in natura;
- Breng zoveel als mogelijk het beleid op één lijn ten aanzien van de voorwaarden (het combineren van HRT en ondersteuning in natura en de doelgroep met betrekking tot de 40+3 landen en 28-dagen termijn) waaronder de SDT, en de organisaties die actief zijn buiten de SDT, opereren. Daarbij is ook aan te bevelen dat de voorwaarden waaronder de SDT opereert onder BZ subsidie en onder de subsidie van het Europees Terugkeer Fonds zoveel als mogelijk gelijk getrokken worden.

Voor meer specifieke resultaten verwijzen we naar de door Research voor Beleid uitgevoerde externe evaluatie van de SDT[1].

Reintegration Assistance to Angolan Returnees (UAM) from the Netherlands to Angola (19065)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Dit project, gericht op Angolese alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's), werd uitgevoerd door IOM en liep van 1 augustus 2008 tot 31 juli 2010. Het totale begrote budget bedroeg EUR 250.000,-. Het project beoogt een bijdrage te leveren aan een waardige, veilige en duurzame terugkeer van alleenstaande minderjarige asielzoekers afkomstig uit Angola die in Nederland verblijven. AMV's die geen familie hebben in Angola die voor ze kan zorgen, worden bij terugkeer in Angola opgevangen in een opvanglocatie (*Mulemba Facility*) van de *Mulemba Association*. Mulemba biedt een breed pakket aan, waaronder assistentie bij aankomst, het zoeken naar familie, maar reikt ook de helpende hand bij scholing en verdere herintegratie. Het project voorzag daarnaast in voorlichting vooraf, informatieverstrekking over de mogelijkheden in Luanda en ondersteuning voor en na vertrek. Het beoogde aantal Angolese AMV's dat hiervan gebruik zou maken was 60.

Het BEMO stelde dat het project geheel binnen de kaders van het migratie- en ontwikkelingsbeleid past en aansluit bij beleidsprioriteit 6. BZ was hierbij vooral geïnteresseerd in de herintegratie component. In het BEMO stelde BZ wel vast dat ervaring met eerdere, soortgelijke projecten leerde dat over het algemeen in bescheiden mate gebruikt gemaakt

[1] Frouws, Grimmius en Bourdrez, 2011.

wordt van dergelijke opvangmogelijkheden. Dat was volgens BZ echter geen reden om het niet te steunen. Vrijwillig terugkerende AMV's moeten op gelijke ondersteuning kunnen rekenen als niet-vrijwillig terugkerende AMV's. De verwachting was ook het dat het project, in positieve zin, een aanzuigend effect zou kunnen hebben op andere AMV's die vrijwillige terugkeer overwegen. Met het Ministerie van Justitie werd afgesproken dat Justitie in eerste instantie het gehele bedrag voor rekening zou nemen en dat alleen vrijwillige terugkeerders aan BZ worden doorberekend. ODA-middelen mogen immers niet worden aangewend voor gedwongen terugkeer. Hierbij werd er indicatief van uitgegaan dat de helft van 60 terugkeerders voor rekening van BZ zou komen.

Resultaten

In de periode tot 31 april 2009 hebben uiteindelijk slechts 2 AMV's ondersteuning gekregen. Vanzelfsprekend zijn de operationele kosten daardoor veel lager dan begroot (15.878 in plaats van 118.095). Omdat geen sprake is geweest van vrijwillige terugkeer zijn de gemaakte kosten uiteindelijk geheel voor rekening van Justitie (inmiddels BKZ) gekomen. Er heeft dan ook geen besteding van middelen uit het budget voor migratie en ontwikkeling plaatsgevonden voor dit project. Overigens blijkt uit een brief van de DT&V van 25 november 2011 (DT&V/2011/UIT-8566) dat besloten is tot nieuwe financiering van deze faciliteit, van 1 september 2011 tot 1 maart 2013. De doelstelling is dat 30 Angolese AMV's hier gebruik van zullen maken.

Assisted Voluntary Return of Families with Children (AVR FC) (23078)

Achtergrond: activiteit, doel en beleidsmatige beoordeling

Het AVR FC project, uitgevoerd door IOM, is een recent project binnen het migratie- en ontwikkelingsprogramma. Het project is van start gegaan op 15 augustus 2011 en loopt volgens planning door tot 15 februari 2013. Het totale door BZ gefinancierde maximale budget bedraagt EUR 1.929.750,-. Het project is aanvankelijk van start gegaan als een pilot. Na 4 maanden zou in overleg met BZK bezien worden of en hoe het wordt voortgezet.

Het project biedt een financiële bijdrage en ondersteuning in natura aan (ex-)asielzoekers die zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst. De doelgroep bestaat uit gezinnen met minstens één kind jonger dan 18 jaar. Het doel is zelfstandig vertrek van deze gezinnen uit Nederland te bevorderen en bij te dragen aan duurzame terugkeer naar en herintegratie in het land van herkomst. Het project is een aanvulling op de HRT en is evenals de HRT van toepassing op alle herkomstlanden.

Interessant is dat in het Nederlandse terugkeerbeleid, dit het eerste project is waarin financiële steun wordt gecombineerd met ondersteuning in natura. De keuze voor deze constructie is mede gebaseerd op aanbevelingen uit eerdere evaluaties (HRT 2008 en SDT 2011), waarin werd gesteld dat de duurzaamheid zal worden bevorderd als een combinatie wordt aangeboden van financiële ondersteuning en ondersteuning in natura, en op succesvolle projecten van IOM in onder andere het Verenigd Koninkrijk. Het project zal dan ook meer inzicht moeten brengen in de werking van deze combinatie.

De activiteiten binnen het AVR FC project zijn als volgt:

- Er wordt voor vertrek een plan van aanpak opgesteld met elk gezin;
- De terugreis wordt geregeld. Dit wordt gefinancierd door BZK uit REAN-programma;
- Na terugkeer geeft de lokale IOM-organisatie maximaal 12 maanden begeleiding bij de

uitvoering van het plan van aanpak;
- IOM verzorg monitoring in overleg en samenwerking met de Ministeries van BZ en BZK;
- Het gezin ontvangt na terugkeer een financiële bijdrage, nadat aan de hand van positief advies van IOM is vastgesteld dat het gezin zich daadwerkelijk heeft ingezet voor de verwezenlijking van het plan.

De in natura ondersteuning is gericht op inkomstenverwerving, huisvesting, onderwijs voor kinderen en/of ouders en gezondheidszorg.

De concrete doelstellingen van project zijn als volgt:
- Er is voorlichting gegeven aan de gehele doelgroep. In januari 2011 ging dit om ongeveer 1900 gezinnen;
- 400 gezinnen hebben nader advies gekregen;
- 150 gezinnen is daadwerkelijk ondersteuning op maat geboden;
- De 150 gezinnen hebben hun plan van aanpak uitgevoerd;
- Het project heeft meer inzicht opgeleverd in de werking van de combinatieregeling *in cash - in kind*.

Deze doelstelling van 150 families is samengesteld uit:
- 50 gezinnen die recht hebben op HRT en op de startdatum van het project al asiel hebben aangevraagd;
- 25 gezinnen die recht hebben op HRT en na de startdatum van het project asiel hebben aangevraagd;
- 50 gezinnen die geen recht hebben op HRT en op de startdatum van het project al asiel hebben aangevraagd;
- 25 gezinnen die geen recht hebben op HRT en na de startdatum van het project asiel hebben aangevraagd.

In het BEMO is opgenomen dat het project geheel past binnen de beleidskaders en aansluit bij beleidsprioriteit 6. Ondersteuning van de terugkeer van gezinnen met kinderen naar het land van herkomst is bovendien één van de beleidsprioriteiten van het huidige kabinet.

Resultaten

In de beginfase van het project heeft een wijziging in de voorwaarden plaatsgevonden, zo is beschreven in het rapport van IOM over de weken 37 en 38, 2011. Besloten is toen om de voorwaarde dat alleen gezinnen op de gezinslocaties in aanmerking kwamen te laten vallen. Daardoor kwamen alle families met minderjarige kinderen op COA locaties voor het project in aanmerking. Dit zorgde voor een significante toename in het aantal aanvragen. Uit het interim report over de weken 5,6,7,8 en 9 (de situatie per 5 maart 2012) blijkt dat reeds 147 families deelnemen aan het AVR FC project, wat betekent dat 547 individuen participeren in het AVR FC project. 89 families zijn al vertrokken.

Uit e-mail correspondentie tussen IOM en BZ, tussen 13 maart en 16 maart 2012, blijkt dat het AVR FC project op dat moment al de doelstelling van 150 gezinnen wist te bereiken. Bovendien blijkt uit de raming van IOM een waarschijnlijke onderbesteding van EUR 117.969,60. Op verzoek van IOM heeft BZ ingestemd dit bedrag aan te wenden om extra gezinnen (boven de 150) te faciliteren. Omdat het mogelijk nog even duurt voordat AVR FC 2 van start kan gaan, wordt op dit moment bekeken of een overbrugging mogelijk is.

Bijlage 7 Literatuuroverzicht

Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005). Migratie en Ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, Advies No. 43, Juni 2005.

Adviesraad Internationale Vraagstukken/The Hague Process on Refugees and Migration (2006). Migranten als Bruggenbouwers voor Ontwikkeling? Verslag Werkconferentie, juni 2006.

Ammassari, S. (2006). Migration management and development policies: maximising the benefits of international migration in West Africa. International Migration Papers 72E. Geneva: ILO.

Ardittis, S. en Laczko, F. (2012). Migration and development: Looking beyond 2015. In: Migration Policy Practice, Vol II, Number 1 February-March 2012. IOM and Eurasylum Ltd.

Azam, J-P. & Gubert, F. (2006). Migrants' Remittances and the Household in Africa: A Review of Evidence. *Journal of African Economies, 15*(2), 426-462.

Bakewell, O. (2007). Keeping Them in Their Place: the ambivalent relationship between development and migration in Africa.

Barajas, A., Chami, R., Fullenkamp, C. & Garg, A. (2010). The Global Financial Crisis and Workers' Remittances to Africa: What's the Damage? IMF Working Paper No. 10/24. Washington D.C.: IMF.

Black, R., K. Koser, K. Munk, G. Atfield, L. D'Onofrio, en R. Tiemoko (2004). Understanding voluntary return. Sussex Centre for Migration Research. Home Office Report. p. 27.

Black, R., M. Collyer en W. Somerville (2011). Pay-to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible? Washington, DC: Migration Policy Institute.

Boom, van den D. (2008). Review of the HR(P)T-programme.

Brinkerhoff, J. (2006). Diaspora Mobilization Factors and Policy Options in Converting Migration Drains into Gains: Harnessing the Resources of Overseas Professional. Asian Development Bank.

Cali, M. & Dell'Erba, S. (2009). The Global Financial Crisis and Remittances: What past Evidence Suggests. London: ODI.

Castles, S. (2006). "Guestworkers in Europe: a resurrection?" International Migration Review 40, no. 4 (2006):741-766.

Castles, S. en M.J. Miller (2009). The age of migration. International population movements in the modern world. Fourth Edition.

Chappell, L. en A. Glennie (2009). Maximising the Development Outcomes of Migration: A Policy Perspective. United Nations Development Programme Human Development Reports Research Paper 2009/11.

Consumentenbond (2005). Goed Geld Overmaken. Geld Overmaken Naar Het Buitenland: Mogelijkheden en Perceptie van Allochtone Consumenten. Den Haag: Consumentenbond.

Davin, E. en N. Majidi (2009). Understanding the Return and Reintegration Process of Afghan returnees from the UK. Altai Consulting, Kabul. For: DFID and Foreign & Commonwealth Office.

Ellerman, D. (2003). Policy Research on Migration and Development. Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper 3117.

Engbersen, G, E. Snel, A. Leerkes, M. van San, en H. Entzinger (2003). Over landsgrenzen. Transnationale betrokkenheid en integratie.

EU: Migration and Development IB-D-1 d.d. 6 maart 1996.

Europees Economisch en Sociaal Comité (2008). Advies over “Migratie en Ontwikkeling: Kansen en uitdagingen”.

Europese Commissie (2011). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s. De totaalaanpak van migratie en mobiliteit. COM(2011) 743.

Frouws, B., T.K. Grimmius en L.B.F. Bourdrez (2011). Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Frouws, B. (2011). Vooronderzoek Beleidsevaluatie Migratie en Ontwikkeling. Eindrapport. Zoetermeer: Research voor Beleid.

GCIM (2005). Migration in an Interconnected World: New Directions for Action, Report of the Global Commission on International Migration. Zie ook hoofdstuk 3 en de beleidsreconstructie in bijlage 4.

Gupta, S., Pattillo, C. A. & Wagh, S. (2009). Effect of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa. *World Development, 37*(1), 104-115; Maimbo, S.M. & Ratha, D. (2005). *Remittances: Development Impact and Future Prospects.* Washington D.C.: World Bank.

Haas, de H. (2005). International Migration, Remittances and Development: Myths, and Facts. Third World Quaterly, 26(8), 1269-1284, p. 1269.

Haas, de H. (2006). Engaging Diasporas. How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries. Oxford: IMI.

Haas, de, H. (2006). Turning the tide? Why development instead of migration policies are bound to fail. International Migration Institute, University of Oxford, Working Paper 2.

Haas, de H. (2007). Internationale Migratie en Ontwikkeling: Trends en Nieuwe Inzichten. Bouwstenen voor de beleidsnotitie " Migratie en Ontwikkeling". Eindrapport.

Haas, de H. (2010). Migration and development: a theoretical perspective. International Migration Review, 44(1), 2010.

HIT Foundation (2010). European cooperation on the sustainable return and reintegration of asylum seekers. Final report.

Holzman, R. en Y. Pouget (2010). Towards an Objective-driven System of Smart Labor Migration Management. The World Bank and Marseille Center for Mediterrenean Integration.

IOM, 2006. 'Temporary Return of Qualified Nationals Project Proposal'.

IOM, 2008. 'Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN) Fifth and Final Report".

IOM, 2008. 'Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN) 2 Project Proposal'.

IOM, 2011. 'Sixth Progress Report on the Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN 2)'.

IOM, 2011. 'Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN) 2 Proposal for a one year extension'

International Organization for Migration (2011). World Migration Report 2011.Geneva: IOM.

Johnson, J.D., D. Drechsler en J. Gagnon (2008). Migration Management: The Developing Countries' Perspective. OECD Development Centre (2008).

Kapur, D (2004). Remittances: The New Development Mantra? United Nations: G-24 Discussion Paper Series.

Koser, K. (2001). The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants, an anlysis of government assisted return programmes. London: Migration Research Unit, Department of Geography, University College London.

Kuschminder, K. (2011). "The Role of the Diaspora in Knowledge Transfer and Capacity Building in Post-Conflict Settings: The Temporary Return of Qualified Nationals to Afghanistan." *IS Academy Migration Policy Report No. 1*. Maastricht University, The Netherlands.

Lucas, R.E.B. (2009). International Labour Migration in a Globalizing Economy. Trade, Equity and Development Program Number 92. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Maastricht Graduate School of Goverance (2010). Policy brief: The Mobility Partnership. Migration policy brief: No. 1.

Matrix Insight / ICMPD (2012). Comparative Study on Best Practice to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures carried out in Member States with Short- and Long-Term Reintegration Measures in the Countries of Return.

Melamed, C. em Sumner, A. (2011). A Post-2015 Global Development Agreement: why, what, who? ODI/UNDP.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). De Ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen (IPGs). Een praktische agenda. Oktober 2011.

Mohapatra, S., Dilip Ratha en A. Silwal (2010). Outlook for Remittance Flows 2011-12. Recovery after the crisis, but risks lie ahead. Worldbank Migration and Development Brief 13, November 8, 2010.

Mommers, C., Velthuis, E., en van Zadel, E. (2010). Leaving the Netherlands. Twenty years of voluntary return policy in the Netherlands (1989-2009). IOM.

Olde Monnikhof, M. en J. de Vreede (2004). Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers: Evaluatie van het terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC).

Omelaniuk, I. (2012). The Global Forum on Migration and Development (GFMD): What has it achieved to date? In: Migration Policy Practice, Vol II, Number 1 February-March 2012. IOM and Eurasylum Ltd.

Orozco, M. en Rouse, R. (2007). Migrant Hometown Associations and Opportunities for Development: A Global Perspective. Inter-American Dialogue.

Orozco, M. (2009). Understanding the Continuing Effect of the Economic Crisis on Remittances to Latin America and the Caribbean. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Panizzon, M. (2010). Standing together apart: Bilateral migration agreements and the temporary movement of persons under "mode 4" of GATS. Centre on Migration, Policy and Society. Working Paper No. 77, University of Oxford.

Pawson, R. en N. Tilley (1997). Realistic Evaluations.

Portes, A. en Böröcz, J. (1989). *Contemporary Immigration. Theoretical Perspectives On Its Determinants and Modes of Incorporation.* International Migration Review, 23.

Ratha, Dilip (2003) Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance. In: Global Development Finance 2003. Washington: World Bank, pp. 157-175.

Ratha, D. & Sirkeci, I. (2010). Editorial: Remittances and the Global Financial Crisis. *Migration Letters, 7*(2), 125-131.

Ruiz, N. (2008). Managing Migration: Lessons from the Philippines. Migration and Development Brief Nr. 6, Migration and Remittances Team. Washington DC: The World Bank.
Ruiz, I. & Vargas-Silva, C. (2010). Another consequence of the Economic Crisis: A Decrease in Migrants' Remittances. *Applied Financial Economics, 20,* 171-182.

Ruben, R., M. Van Houte en T. Davids (2009). " What determines the embeddedness of forced return migrants? Rethinking the role of pre and post-return assistance". International Migration Review 43, no. 4.

Saunders, D. (2011). Arrival City. How the largest migration in history is reshaping our world.

Siegel, S., Fransen, S. & Vanore, M. (2010). *Website Evaluation 'Geld Naar Huis': User-Friendliness, Effectiveness, and Financial Sustainability.* Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht University.

Siegel, M., en V. van der Vorst (2012). Evaluation of the "Blue Birds" Circular Migration Pilot in the Netherlands. Maastricht Graduate School of Governance.

Skeldon, R. (2010). Managing Migration for Development: Is Circular Migration the Answer? The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations.

Skeldon, R. (2008). International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? Population and Development Review 34(1).

Somerville, W., J. Durana and A. Terrazas (2008). *Hometown associations: An untapped resource for immigrant integration?* Washington: Migration Policy Institute (MPI).

Strand, A., S. Bendixen, E. Paasche, en J. Schulz (2011). Between Societies. Review of the Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq (IRRINI) programme.

Terrazas, A. (2010). "Connected through Service: Diaspora Volunteers and Global Development". Migration Policy Institute and USAID. Washington, D.C.

United Nations Development Programme (2009). Human Development Report 2009. Overcoming barriers: human mobility and development. New York.

Veen, van der, M. (2006). Een inventarisatie van migratiebeleid op basis van informatie van de Nederlandse ambassades in Sub-Sahara Afrika, migratie en ontwikkeling in PRSPs, en een overzicht van belangrijke beleidsdocumenten. Working papers Migration and Development series Report No. 11. Research group Migration and Development (Department of Human Geography).

Vezzoli, S. (2010). Building bond for migration and development. Diaspora engagement policies of Ghana, India and Serbia. Oxford: International Migration Institute (IMI), University of Oxford.

Wijk, van J. (2008). Terug naar Angola. Evaluatie Innovatiepilot Angola Conexcao. Stichting HIT. Gefinancierd door ESF-Equal en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Kamerstukken

Kamerstukken 1996/1997, 25 108, Nr. 1.
Kamerstukken 1999/2000, 19 673, Nr. 525.
Kamerstukken 2003/2004, 29 693, Nr. 1.
Kamerstukken 2004/2005 29 693, Nr. 2.
Kamerstukken 2004/2005, 29 693, Nr. 3.
Kamerstukken 2004/2005, 29 693, Nr. 4.
Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 5.
Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 6.
Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 7.
Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 8.
Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 9.
Kamerstukken 2006/2007, 29 693, Nr. 10.
Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 11.
Kamerstukken 2005/2006, 29 693, Nr. 12.
Kamerstukken 2006/2007, 29 693 Nr. 13.
Kamerstukken 2006/2007, 30 800, Nr. 24.
Kamerstukken 2007/2008, 29 693, Nr. 14.
Kamerstukken 2008/2009, 29 693, Nr. 15.
Kamerstukken 2007/2008, 30 573, Nr. 11.
Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 20.
Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 34.
Kamerstukken 2009/2010, 30 573, Nr. 35.
Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 40.
Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 54.
Kamerstukken 2008/2009, 30 573, Nr. 74.
Kamerstukken 2010/2011, 32 605, Nr. 2.
Kamerstukken 2010/2011, 19 637, Nr. 1436.
Kamerstukken 2010/2011, 29 344, Nr. 80.
Kamerstukken 2011/2012, 22 112 Nr. 1297.
Kamerstukken, 2011/2012, 32 605 Nr. 91.
Staatscourant 15 december 2011, nr. 22649.
Staatscourant 13 augustus 2008, nr. 155.
Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden Jaargang 2005, nr. 137. Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus / P.O. Box 7001
2701 AA ZOETERMEER
tel: + 31 079 3 222 222
fax: + 31 079 3 222 212
The Netherlands
info@research.panteia.nl
www.research.panteia.nl