

Beleidsnotitie

Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008



Buitenlandse
Zaken

Justitie



Beleidsnotitie

Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008

Colofon

Uitgave Ministerie van Buitenlandse Zaken
Beleidsafdeling Directie Personenverkeer,
Migratie en Vreemdelingenzaken
Druk OBT, Den Haag
Lay-out Optima Forma bv
Omslagfoto ANP
Bestelcode BZDR6646/N

www.minbuza.nl
oktober 2008

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
1 Inleiding	13
2 Trends in migratie	17
2.1 Mondiale migratiestromen	18
2.2 Trends in Zuid-Noord migratie	20
2.3 Trends in Zuid-Zuid migratie	23
2.4 Illegale migratie	25
3 Verbanden tussen migratie en ontwikkeling	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Ontwikkelingspotentieel van migratie	28
3.3 Sociaal-culturele en politieke effecten van migratie	37
3.4 Effecten van ontwikkeling op migratie	41
4 Beleidsprioriteiten	42
4.1 Meer aandacht voor migratie in ontwikkelingsbeleid en voor ontwikkeling in migratiebeleid	44
4.2 Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement	49
4.3 Stimuleren van circulaire migratie / <i>brain gain</i>	53
4.4 Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties	55
4.5 Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling	58
4.6 Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie	62
4.7 Overige thema's binnen migratie en ontwikkeling	65
5 Het Migratie-en-Ontwikkelingsprogramma	70
Overzicht van OS-partnerlanden	73
Literatuurlijst	74

Voorwoord

Voor u ligt de beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008, een gezamenlijke notitie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie. Nederland was met de publicatie van de notitie Ontwikkeling en Migratie in 2004 een van de voorlopers in het migratie-en-ontwikkelingsdossier en heeft al enige resultaten geboekt op dit terrein. Het is van groot belang dat Nederland zich verder inzet op dit terrein daar het onze overtuiging is dat er meer winst te behalen valt uit het stimuleren van wederzijdse positieve beleidsuitkomsten op het raakvlak van migratie en ontwikkeling.

De prognose is dat migratie, onder meer door blijvende verschillen in welvaart, niet zal afnemen. Ook wordt geen afname voorspeld van migratie van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen zoals Nederland. Migratiestromen worden wel complexer. Zo worden landen die van oudsher land van herkomst zijn, nu tegelijkertijd land van transit en/of land van bestemming.

Tegelijkertijd stelt migratie ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen, zoals ook Nederland, voor uitdagingen. Internationale samenwerking op gebied van migratie is daarom essentieel. De ideeën ten aanzien van deze samenwerking en belangen van ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen lopen daarbij niet altijd parallel. Waar de interesse van ontwikkelingslanden vaak vooraleerst uitgaat naar het vergroten van mogelijkheden van legale migratie, wordt vanuit Nederland veel belang gehecht aan een selectief en restrictief toelatingsbeleid dat is gegrond op een effectief toezicht en terugkeerbeleid.

De belangen van ontwikkelingslanden en Nederland vertonen echter ook veel raakvlakken. Capaciteitsopbouw kan er aan bijdragen dat ontwikkelingslanden beter in staat zijn om het ontwikkelingspotentieel van migratie te verwezenlijken en tegelijkertijd negatieve aspecten van migratie als mensensmokkel en mensenhandel, waar ook Nederland zich mee geconfronteerd ziet, te minimaliseren. Migrantten zijn belangrijk voor de economie van het land van bestemming, en kunnen tegelijkertijd een bijdrage leveren aan de ontwikkeling

van het land van herkomst. Dat laatste kan bijvoorbeeld door het tijdelijk terugkeren of via het overmaken van geld naar het land van herkomst. Op deze manier kan migratie een bescheiden bijdrage leveren aan de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's).

De afgelopen jaren heeft het thema migratie en ontwikkeling ook in de internationale context de nodige aandacht gekregen. Migratie en ontwikkeling stond centraal tijdens de VN *High Level Dialogue on International Migration and Development* in 2006 en tijdens het daarop volgende het *Global Forum on Migration and Development*, in juli 2007 in Brussel, waarvan een tweede bijeenkomst is voorzien in Manilla in oktober 2008. In Europees verband is constructief verder gewerkt aan een alomvattende aanpak van migratie en zijn onder meer in Euromed-verband en tijdens de EU-Afrika Top goede afspraken gemaakt over samenwerking met de landen van herkomst en transit.

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.

Deze keuzes zijn tot stand gekomen op basis van een wetenschappelijke analyse van de trends in internationale migratie en van de activiteiten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Ook het maatschappelijk middenveld is geconsulteerd. Een woord van dank gaat uit naar allen die hieraan hebben bijgedragen, in het bijzonder de heer H.G. de Haas van het *International Migration Institute*, onderdeel van de Universiteit van Oxford.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking
Bert Koenders

De Staatssecretaris van Justitie
Nebahat Albayrak

Samenvatting

In de voorliggende beleidsnotitie wordt op basis van een wetenschappelijke analyse van trends en verbanden tussen migratie en ontwikkeling het migratie- en ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren op basis van zes beleidsprioriteiten uiteengezet. Uit de analyse komt naar voren dat de relatie tussen migratie en ontwikkeling niet eenduidig is en dat de effecten van overheidsmaatregelen vaak pas op de langere termijn zichtbaar zijn. Ook wordt 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.

Het aantal migranten is sinds 1960 meer dan verdubbeld: van 75 miljoen naar ongeveer 200 miljoen in 2007. Echter, als percentage van de wereldbevolking is dit aantal vrijwel constant gebleven (tussen de 2,5 en 3 procent). De aard en richting van migratiestromen wordt in grote mate bepaald door geografische nabijheid, het bestaan van migrantennetwerken en inkomensverschillen. Het merendeel van de migranten migreert nog altijd binnen de eigen regio. Echter, het aantal migranten dat in ontwikkelde landen (Zuid-Noord migratie) woont is de laatste decennia sterker toegenomen dan het aantal migranten in ontwikkelingslanden (Zuid-Zuid migratie). Een belangrijke trend in migratiestromen is dat deze stromen steeds complexer en diverser worden, waardoor landen in toenemende mate zowel land van herkomst, transit als bestemming worden. Dit geldt vooral voor een aantal Noord-Afrikaanse, alsmede Centraal en Oost-Europese staten. Tevens migreren mensen minder eenzijdig naar een bepaald land en worden er grotere afstanden afgelegd. In samenhang met ontwikkelingen in de transport- en communicatietechnologie stelt dit migranten in staat er een steeds transnationalere levensstijl op na te houden.

Migranten worden door zowel landen van bestemming als herkomst in toenemende mate als een potentiële bron van ontwikkeling beschouwd, met name door het geld dat zij naar huis sturen, maar ook door het inzetten van hun competenties en netwerken voor sociaal-economische en politieke ontwikkeling.

Migranten kunnen bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen in het maatschappelijke en politieke debat in landen van herkomst. Deze politieke invloed kan echter ook controversieel van aard zijn doordat migranten repressieve regimes of juist verzetsbewegingen financieel en/of politiek steunen. Onderzoek wijst uit dat migratie een klein, maar wezenlijk ontwikkelingspotentieel voor landen van herkomst vormt. Echter of migranten dit potentieel daadwerkelijk kunnen waarmaken, hangt ook af van economische en politieke omstandigheden, alsmede van de sociaal-economische status en verblijfstitel van de migrant in het gastland. Geldovermakingen hebben bijvoorbeeld een relatief grotere impact op samenlevingen met een reeds hoger ontwikkelingsniveau, omdat daar een beter investeringsklimaat en hoger opleidingsniveau is.

Geldovermakingen (*remittances*) naar ontwikkelingslanden (USD 240 miljard in 2007) bedragen bijna twee keer zoveel als de totale uitgaven in het kader van ontwikkelings-samenwerking. Het zijn echter vaker middenklasse families van wie er mensen in het buitenland gaan werken, hetgeen betekent dat het gros van de geldovermakingen niet direct bij de allerarmsten terecht komt. Dat neemt niet weg dat de besteding van geldovermakingen vaak een positief multipliereffect heeft op lokale economieën en daarmee dus bijdragen aan een beperkte maar reële armoedevermindering. Een recente studie heeft aangetoond dat een toename van 10 procent van de geldovermakingen leidt tot een vermindering met 3,5 procent van het aantal mensen dat van minder dan 1 dollar per dag leeft. Bovendien is er meer geld beschikbaar voor onderwijs en gezondheidszorg en dragen de geldovermakingen op deze manier bij aan het behalen van verschillende Millennium Ontwikkelingsdoelen.

De ontwikkelingseffecten van migratie komen in de regel pas op langere termijn ten volle tot uitdrukking, dat wil zeggen ongeveer twee decennia na het begin van grootschalige emigratie. Dit komt mede door het feit dat migranten het zich vaak pas na een aantal jaar kunnen permitteren om daadwerkelijk (veel) geld naar huis te sturen. Tevens blijkt dat hoe beter geïntegreerd een migrant in het gastland, des te ondernemender deze is in het land van herkomst.

Als negatief effect van migratie uit ontwikkelingslanden wordt vaak het verschijnsel *brain drain* genoemd. Vooral de gezondheidssector in ontwikkelingslanden heeft met *brain drain* te kampen. Dit heeft te maken met financiële *pull*factoren vanuit het Westen, en met sociaal-politieke *push*factoren in het eigen land, zoals slechte arbeidsomstandigheden. Bovendien bestaat er een structureel tekort aan gezondheidswerkers in veel ontwikkelingslanden, ook als niemand zou emigreren. Buiten de gezondheidssector kampen veel ontwikkelingslanden tegenwoordig met grootschalige werkloosheid onder hoogopgeleiden. Verder kan

brain drain, op langere termijn gepaard gaan met *brain gain*, als emigranten een innoverende en economische rol als transnationale ondernemers gaan spelen. Gezien het lage aantal kenniswerkers uit ontwikkelingslanden in Nederland wordt de bijdrage die Nederland momenteel levert aan *brain drain* zeer beperkt geacht. Wel besteedt Nederland aandacht aan dit thema in breder ontwikkelingssamenwerkingsverband en op het niveau van de Europese Unie (EU).

Met betrekking tot de *gender*impact van migratie, laat een aantal empirische studies zien dat migratie van mannen vaak geen structureel effect op traditionele *gender*rollen heeft. Wanneer vrouwen zelf aan het migratieproces deelnemen is dit wel het geval. Met de toenemende feminisering van migratie, zijn er dan ook aanwijzingen dat migratie op de lange termijn positieve effecten heeft voor die vrouwen die migreren, zoals economische onafhankelijkheid en toegang tot anticonceptie. In het migratie-en-ontwikkelingsbeleid zal in de uitvoering van alle prioriteiten de *gender*impact van desbetreffend beleid worden meegenomen.

Ontwikkelingssamenwerking in het algemeen kan door middel van een bijdrage aan duurzame ontwikkeling, politieke stabiliteit en goed bestuur indirect en slechts op lange termijn een bijdrage leveren aan een geleidelijke afname van de noodzaak van migratie. In eerste instantie blijkt ontwikkeling van de armste landen tot meer migratie te leiden.

Het thema migratie en ontwikkeling heeft de afgelopen jaren, zowel in onderzoek als op internationale fora een vlucht genomen. Nederland acht het van groot belang dat er op mondiaal niveau wordt samengewerkt op dit terrein en zal inzetten op de voortzetting en nadere concretisering van dit thema. Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers maakt hiervan integraal onderdeel uit. Nederland streeft naar (intensivering van) de dialoog over migratie met ontwikkelingslanden en naar het vastleggen van de samenwerking in partnerschappen.

Beleidsprioriteiten

Voor de komende jaren is gekozen voor zes beleidsprioriteiten, waarop Nederland verschil kan maken. Tevens is een keuze gemaakt om activiteiten uit te voeren in de OS-partnerlanden, aangevuld met een drietal landen dat vanuit nationaal migratieperspectief van belang is. Voor de periode 2008 – 2009 is gekozen voor Marokko, Sierra Leone en Angola. In beginsel zal de landenkeuze iedere twee jaar (politiek) worden heroverwogen.

1. Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog

Net als onderwerpen zoals gender en mensenrechten als dwarsdoorsnijdend thema worden meegenomen in het ontwikkelingsbeleid, zal ook migratie, daar waar relevant, een rol moeten spelen in het Nederlandse buitenlandbeleid. Voorbeelden van het integreren van migratie in het ontwikkelingsbeleid zijn het aanmoedigen tot het meenemen van een migratie-perspectief in armoede-analyses en/of *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*, alsmede in de Meerjarige Strategische Plannen (MJSP's) van de Nederlandse ambassades in OS-partnerlanden. Andersom zullen, waar mogelijk en toepasbaar, belangen van ontwikkelingslanden een rol spelen in nationaal en Europees migratiebeleid. Dit komt bijvoorbeeld reeds tot uiting in de Nederlandse inzet op EU-niveau voor een *code of conduct for ethical recruitment of health workers*.

2. Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratie-management

Om het ontwikkelingspotentieel van migratie te verwezenlijken en de negatieve aspecten te minimaliseren, moeten overheden van ontwikkelingslanden over het inzicht, de capaciteit en mogelijkheden beschikken tot het voeren van een adequaat migratiebeleid. In veel ontwikkelingslanden, die primair te maken hebben met Zuid-Zuid migratie en transitmigratie, ontbreekt het juist aan een dergelijk adequaat migratiesysteem. Een complicerende factor bij het beheersen van migratiestromen is dat deze gemengd zijn: vluchtelingen maken gebruik van dezelfde routes en middelen als migranten. Afhankelijk van de behoefte van het land van herkomst of transit kan ingezet worden op verbetering van dataverzameling, het bestrijden van illegale immigratie onder meer door verbeterd grensbeheer, het faciliteren van legale migratie onder andere door informatievoorziening, het bestrijden van mensenhandel en -smokkel en adequate bescherming van vluchtelingen en asielzoekers.

3. Stimuleren van circulaire migratie/brain gain

Onder circulaire migratie wordt verstaan: 'migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen verblijft, waaronder zijn of haar land van herkomst'. Het concept circulaire migratie houdt voor deze notitie in dat er gezocht wordt naar een *triple win*, waarbij zowel de migrant, het land van herkomst als het ontvangende land profiteren van de migratie. In het kader van

circulaire migratie zal Nederland in de eerste plaats het beleid van tijdelijke uitzending naar herkomstlanden voortzetten, waarbij migranten die permanent in Nederland verblijven tijdelijk als experts een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling en/of de wederopbouw van het ontwikkelingsland waar zij oorspronkelijk vandaan komen. Uitgangspunt is dat dit vraaggestuurd gebeurt en in samenspraak met landen van herkomst.

Anderszijds wordt onder circulaire migratie ook tijdelijke migratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland verstaan. Er bestaan echter nog veel vraagtekens over of en hoe dit concept in de praktijk werkt. Een pilot voor circulaire migratie zal meer inzicht geven in de risico's, mogelijkheden en onmogelijkheden. Daartoe zullen afspraken worden gemaakt met een land van herkomst (ook over de medewerking bij terugkeer) en hierbij te betrekken bedrijven. Het zal gaan om mensen die reeds een vakgerichte basisopleiding hebben gevolgd en na twee jaar moeten teruggaan naar hun land van herkomst om daar de verworven kennis en ervaring te kunnen inzetten. Minimumloon, huisvesting en ziektekostenverzekering worden geregeld met de bedrijven waar zij zullen werken. Er komen twee pilots voor elk maximaal honderd circulaire migranten per land.

4. Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties

Migrant en dus ook migrantenorganisaties kunnen door geldovermakingen, netwerken, en kennis van lokale omstandigheden een zinvolle functie vervullen bij armoedebestrijding. Veel migrantenorganisaties zijn dan ook actief in ontwikkelingssamenwerking. Een onderzoek zal worden uitgevoerd naar de voorwaarden waaronder de meerwaarde van migranten optimaal kan worden benut. Tevens zal worden onderzocht of migrantenorganisaties voldoende toegang tot fondsen hebben. Mocht dit niet het geval zijn dan wordt overwogen de middelen van de bestaande loketten op te hogen en/of de toegang voor migranten te verbeteren.

In de uitvoering van deze beleidsnotitie wordt er naar gestreefd migrantenorganisaties meer te betrekken in de beleidsdialoog en -uitvoering omtrent ontwikkelingssamenwerking. Hierbij zal de overheid alert zijn op mogelijk controversiële politieke activiteiten van migrantenorganisaties. Het streven is om de kennis en expertise van migranten vooral thematisch en/of landenspecifiek in te zetten. Daarbij is het wenselijk dat migrantenorganisaties zich bijvoorbeeld in een platform organiseren, maar hiervoor zijn dergelijke organisaties zelf

verantwoordelijk. Eventueel zou de overheid ondersteunend kunnen op te treden, mogelijk in de vorm van een startsubsidie. Tevens zullen er middelen beschikbaar komen voor de gerichte versterking van een aantal organisaties die voldoen aan daarvoor gestelde criteria. Het doel is dat een aantal migrantenorganisaties kan doorgroeien tot volwaardige partner in ontwikkelingssamenwerking.

5. Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Het uitgangspunt van Nederland is dat geldovermakingen privégeden betreffen. Overheidsinsnenging in de besteding van geldovermakingen is daarom onwenselijk. Wel kan een overheid faciliterend optreden in het scheppen van gunstige randvoorwaarden. Onder meer zal worden ingezet op de verbetering van de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen en het vergroten van het armoedeverminderende effect van geldovermakingen door het stimuleren van initiatieven van migranten. Tevens zal er in 2008 aan de Tweede Kamer een notitie over financiële sector ontwikkeling worden aangeboden, waarin het beleid ten aanzien van de financiële sector in ontwikkelingslanden wordt toegelicht.

6. Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Voor de handhaving en het draagvlak van het Nederlandse asiel- en vreemdelingbeleid is het van belang dat migranten die geen, of niet meer rechtmatig verblijf hebben, Nederland bij voorkeur vrijwillig verlaten. In de afgelopen jaren is ervaring opgedaan met zowel financiële herintegratieondersteuning, welke een stimulans lijkt te kunnen zijn voor zelfstandige terugkeer, alsmede met herintegratieondersteuning in natura, in de vorm van onder meer scholing en bemiddeling. De komende jaren zal, met inachtneming van de resultaten van een evaluatie van deze regeling, ingezet worden op voortzetting van de financiële herintegratieondersteuning (overigens voor alle landen van herkomst) en uitbreiding van de steun in natura (enkel voor de 40+3-partnerlanden), in het bijzonder voor kwetsbare groepen als slachtoffers van mensenhandel en minderjarige asielzoekers.

Alle activiteiten zoals beschreven in onderhavige notitie worden binnen de bestaande budgetten gefinancierd. Over de verdeling van de beschikbare middelen over deze activiteiten zal tussen de betrokken ministeries nader overleg plaatsvinden.

De activiteiten die voortvloeien uit deze notitie zullen worden gefinancierd uit een subsidiekader (het Migratie-en-Ontwikkelingsprogramma). Hiertoe wordt het eerdere Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling-programma heringericht volgens de prioriteiten van deze notitie. Het budget voor het subsidiekader bedraagt Euro 5 miljoen per jaar ten laste van de ODA-begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In aanvulling op de nationale middelen zal aansluiting worden gezocht bij andere donoren of ingezet worden op Europese (co) financiering.

1 Inleiding

Op verzoek van de Tweede Kamer brachten de toenmalige ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en Vreemdelingenzaken en Integratie in 2004 gezamenlijk een beleidsnotitie uit over de coherentie tussen, en inzet op het terrein van migratie en ontwikkeling. In de afgelopen jaren is uitvoering gegeven aan de beleidsprioriteiten van deze notitie. Hierover is de Tweede Kamer door middel van een vijftal voortgangsrapportages geïnformeerd.¹

In het Algemeen Overleg naar aanleiding van de vijfde voortgangsrapportage op 26 april 2007 zegden de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie toe een nieuwe notitie uit te brengen, waarin nieuwe en concretere beleidsaccenten zouden worden gelegd. Voor u ligt deze toegezegde notitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008.

De notitie bouwt voort op nieuwe inzichten in internationale migratie en de relatie tussen migratie en ontwikkeling, en is mede een uitwerking van de betrokkenheid van Nederland om de achterstand in het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs) te verkleinen.² De nieuwe inzichten en de bijdrage aan de MDG's worden uitgewerkt in zes beleidsprioriteiten waarvoor wij ons de komende tijd in het bijzonder zullen inzetten. Deze prioriteiten liggen op het raakvlak tussen migratie en ontwikkeling: daar kunnen namelijk wederzijdse positieve beleidsuitkomsten worden gestimuleerd. Voor deze notitie is daarom een duidelijke afbakening gemaakt van het beleidsterrein 'migratie en ontwikkeling': slechts de overlap tussen beide terreinen wordt beschreven.

Voor aanverwante thema's zal, waar nodig, worden verwezen naar andere stukken waarmee de Tweede Kamer is of zal worden geïnformeerd. Zo doet deze

1 Tweede Kamer, 2004 – 2005, 29 693, nr. 4; Tweede Kamer, 2005–2006, 29 693, nr. 6, nr. 9 en nr. 11; Tweede Kamer, 2007–2008, 29 693, nr. 14

2 Het project 'Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij' is als een van de transversale projecten opgenomen in het Coalitieakkoord Balkenende IV.

beleidsnotitie geen uitlatingen over het Nederlandse toelatingsbeleid. Hierover is bijvoorbeeld in mei 2006 de nota ‘Naar een modern migratiebeleid’³ verschenen. In de uitwerking hiervan zullen de kaders voor het toekomstige Nederlandse toelatingsbeleid worden beschreven. Ook wordt niet ingegaan op het nationale asiel-, en terugkeerbeleid. De Tweede Kamer zal over de verbetering van de toelatingsprocedure asiel en aanvullende maatregelen in nationaal beleid ter bevordering van de effectiviteit van het terugkeerbeleid spoedig worden bericht. Samenwerking met derde landen, waaronder op het gebied van terugkeer, maakt wel integraal deel uit van het migratie-en-ontwikkelingsbeleid.

Deze notitie beschrijft evenmin de bredere ontwikkelingssamenwerking. Hiervoor wordt verwezen naar de Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking⁴ waarin de lijnen van het ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren zijn geschetst. Over het beleid ten aanzien van ‘bescherming in de regio’ dat eerder wel was opgenomen wordt u apart geïnformeerd om ook recht te doen aan dit onderwerp. Voor beleid op verwante terreinen zoals mensenrechten en financiële sectorontwikkeling wordt verwezen naar desbetreffende notities.

De notitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004 was vooral breed opgezet en theoretisch en beschrijvend van aard. De voorliggende notitie gaat een stap verder: van theorievormend en beleidsverkenkend naar concrete actiepunten.

Uit de in hoofdstuk 2 en 3 beschreven trends en verbanden op het terrein van migratie en ontwikkeling, zal blijken dat er veel relaties zijn tussen de twee beleidsterreinen. (Gebrek aan) toekomstperspectief kan een belangrijke reden zijn voor migratie. Tegelijkertijd leidt een zekere mate van ontwikkeling op de langere termijn ook tot afname van migratie. Migratie is van alle tijden en wordt voor een groot deel bepaald door economische en/of meer sociaal-politieke ontwikkelingen. Het gaat bij migratie vaak om veel mensen met uiteenlopende migratiemotieven. De problematiek is complex en de effecten van bepaalde (overheids)maatregelen zijn vaak pas op de lange termijn zichtbaar.

Toch kan en wil de overheid niet om het thema heen. De effecten van migratie zijn namelijk direct van invloed op onze maatschappij en op die van ontwikkelingslanden. 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

3 Tweede Kamer, 2005–2006, 30 573, nr. 1

4 Tweede Kamer, 2007–2008, 31 250, nr. 4

ontwikkeling van ontwikkelingslanden en van Nederland.

De laatste jaren is de aandacht voor de relatie tussen migratie en ontwikkeling in internationale fora fors toegenomen. Daarmee is het een onderwerp geworden dat niet langer slechts gebaseerd is op de nationale agenda. De door Nederland verkozen beleidsprioriteiten, die in hoofdstuk 4 worden uitgewerkt, vloeien onder meer voort uit de internationale en Europese agenda. Vanzelfsprekend is ook de nationale context in ogenschouw genomen. Gekeken is waar Nederland naar verwachting een verschil kan maken, waar onze expertise ligt, maar ook wat politiek gezien van belang is en waar de belangen van Nederland en ontwikkelingslanden samen komen. Tenslotte hebben nieuwe inzichten en trends in migratie en ontwikkeling, alsmede de ervaringen met de activiteiten uit het Terugkeer, Migratie-en-Ontwikkelingsprogramma bijgedragen aan de keuze voor deze beleidsprioriteiten.

Deze prioriteiten zijn:

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

Geografisch is een keuze gemaakt om activiteiten uit te voeren in de OS-partnerlanden, aangevuld met een drietal landen dat vanuit nationaal migratieperspectief van belang is. Voor de periode 2008 – 2009 is gekozen voor Marokko, Sierra Leone en Angola. In beginsel zal de landenkeuze iedere twee jaar (politiek) worden heroverwogen.⁵

Alle activiteiten zoals beschreven in onderhavige notitie worden binnen de bestaande budgetten gefinancierd. Over de verdeling van de beschikbare middelen over deze activiteiten zal tussen de betrokken ministeries nader overleg plaatsvinden.

In ieder geval wordt een deel van de activiteiten gefinancierd uit een subsidiekader. Hiertoe wordt het bestaande Terugkeer, Migratie en Ontwikkeling-programma heringericht volgens de in deze notitie beschreven prioriteiten en

5 De geografische beperkingen gelden niet voor de Herintegratieregeling bij Terugkeer.

gekozen landen. Het budget voor dit subsidiekader bedraagt Euro 5 miljoen per jaar, ten laste van de ODA-begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Binnen de Justitiebegroting is op het vlak van terugkeer slechts financiering van de standaard (REAN⁶) ondersteuningsbijdrage mogelijk en in zeer beperkte mate van andere maatregelen op het vlak van bevordering van duurzame terugkeer en capaciteitsopbouw.⁷ Ten behoeve van financiering van activiteiten ter ondersteuning van landen van oorsprong en transit op het vlak van preventie en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, institutionele ontwikkeling, opbouw van immigratiediensten, bescherming van vluchtelingen en asielzoekers, en grensbeheer wordt binnen de Justitiebegroting niet expliciet ruimte geboden.⁸

De Tweede Kamer zal op de hoogte worden gehouden van nieuwe ontwikkelingen in internationale migratie en voortgang op de gestelde prioriteiten door middel van een jaarlijkse voortgangsrapportage over de notitie Internationale migratie en ontwikkeling, die aan het eind van elk kalenderjaar zal verschijnen.

De opzet van de voorliggende notitie is als volgt. In hoofdstuk 2 worden trends in internationale migratiestromen besproken. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de verbanden tussen migratie en ontwikkeling behandeld. Het hoofdstuk beschrijft ook waar het ontwikkelingspotentieel van migratie ligt. Op basis van de analyse en trends uit deze twee hoofdstukken worden in hoofdstuk 4 de bovenbeschreven beleidsprioriteiten vastgesteld en beschreven. Per beleidsprioriteit zal worden ingegaan op de inzet van Nederland in internationale en Europese fora en op de acties die in het kader van de beleidsprioriteit zullen worden uitgevoerd. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de middelen uiteengezet die de uitvoering van het beschreven beleid mogelijk maken. Met name wordt ingegaan op het nieuw in te richten subsidiekader: het Migratie-en-Ontwikkelingsprogramma.

In de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie uit 2004 is reeds een analyse gemaakt van de belangrijkste migratiepatronen wereldwijd en per regio. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste trends beschreven die de vorm en richting van internationale migratiestromen doen veranderen.

6 *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands*

7 Voor 2008 is circa Euro 6,8 miljoen aan de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) beschikbaar gesteld.

8 Op het gebied van de terugkeer van vreemdelingen is in 2008 in de begroting een bedrag opgenomen van Euro 283 miljoen. In dit bedrag zitten de kosten voor onder andere de activiteiten van de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Internationale Organisatie voor Migratie, vreemdelingenbewaring en uitzetcentra maar niet voor activiteiten buiten Nederland.

2 Trends in migratie

Er kunnen verschillende vormen van migratie worden onderscheiden. Een belangrijk onderscheid betreft het verschil tussen vluchtelingen en overige migranten. De definitie van vluchteling is vastgelegd in de Vluchtelingenconventie uit 1951: een vluchteling is iemand die zich uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging bevindt buiten het land waarvan hij/zij de nationaliteit bezit. Verdragsstaten hebben de verplichting vluchtelingen asiel te verlenen. Mensen die op de vlucht zijn, maar geen internationale grens zijn overgestoken, worden aangeduid met *internally displaced people* (IDPs). In principe is de eigen staat verantwoordelijk voor het verlenen van bescherming en assistentie aan deze mensen, maar deze taak wordt vaak overgenomen door UNHCR en andere internationale organisaties.

Onder overige migranten wordt een ieder verstaan die migreert om een andere reden dan het zoeken van internationale bescherming. Hierbij wordt vaak onderscheid gemaakt tussen internationale migranten en interne migranten, die respectievelijk wel en niet een internationale grens hebben overschreden.

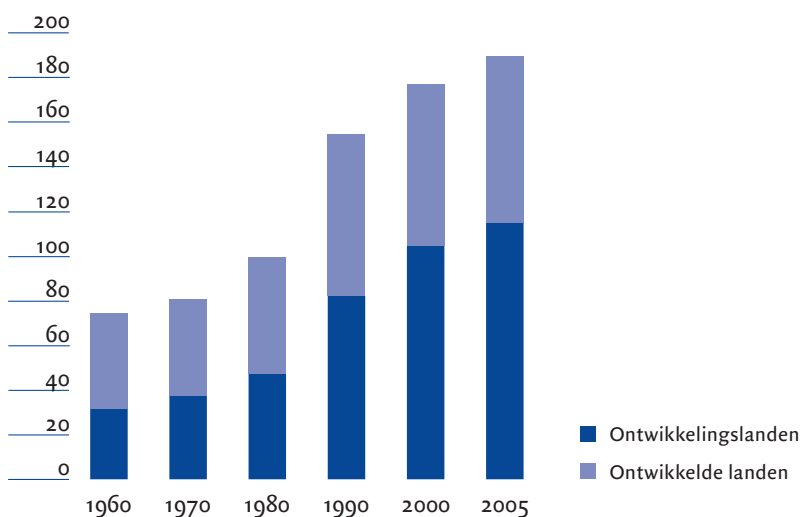
Gezien de bijzondere status van vluchtelingen in het internationaal recht, is het van belang het onderscheid tussen vluchtelingen en de overige migranten goed voor ogen te houden.

In dit hoofdstuk worden twee hoofdstromen in migratie onderscheiden: Zuid-Noord migratie (migratie vanuit ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen, paragraaf 2.2) en Zuid-Zuid migratie (migratie tussen ontwikkelingslanden, paragraaf 2.3). Hierbij dient echter te worden aangetekend dat dit onderscheid een analysemiddel is daar een toenemend aantal landen tegelijkertijd land van herkomst, bestemming, als transit zijn. Dit hoofdstuk begint met een paragraaf over mondiale migratiestromen.

2.1 Mondiale migratiestromen

In 2007 waren er wereldwijd ongeveer 200 miljoen⁹ migranten. Tussen 1960 en 2005 is het geschatte aantal internationale migranten in absolute aantallen meer dan verdubbeld van 75 naar bijna 191 miljoen. Vrouwen maken sinds jaar en dag ongeveer de helft uit van alle migranten (met 46.8 procent vrouwelijke migranten in 1960 en 49.6 procent in 2005). Het percentage migranten als deel van de wereldbevolking ligt redelijk stabiel op zo'n 2,5 tot 3 procent (figuren 1 en 2).¹⁰

Figuur 1 Aantal internationale migranten, 1960-2005



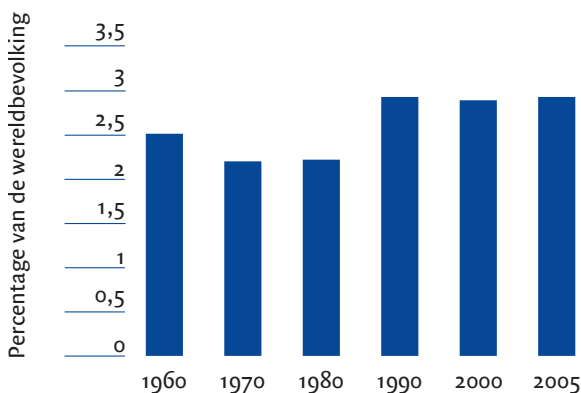
Van het totale aantal internationale migranten bevinden zich 115 miljoen in rijke landen en 75 miljoen in ontwikkelingslanden. Zoals figuur 1 laat zien, is het aantal internationale migranten dat in ontwikkelde landen woont de afgelopen decennia sterker toegenomen dan het aantal migranten in ontwikkelingslanden. Het percentage van alle internationale migranten dat zich in ontwikkelde landen

9 Het aantal (internationale) migranten worden in deze statistieken gedefinieerd als ‘the mid-year estimate of the number of people who are born outside the country’ (UNDESA 2006). Dit sluit in zekere zin aan de bij de in Nederland gangbare definitie van een immigratie, te weten ‘de vestiging van personen vanuit het buitenland in Nederland’ (www.cbs.nl). Tweede generatie allochtonen, personen die in Nederland zijn geboren met ten minste één in het buitenland geboren ouder, worden hierbij derhalve niet meegeteld.

10 Het gaat hier om het aantal geregistreerde migranten.

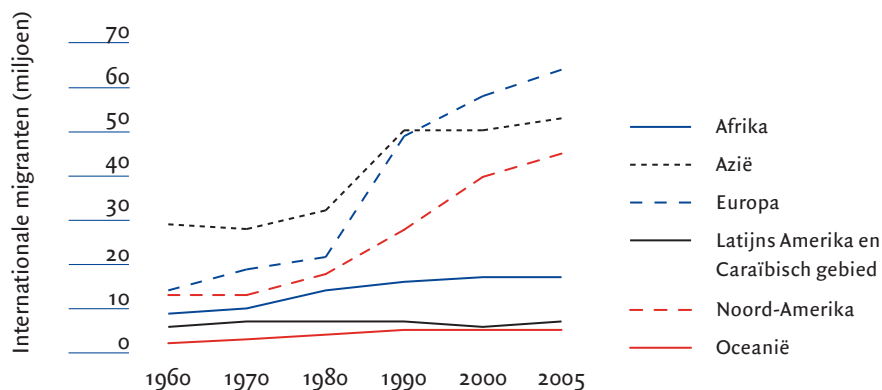
bevindt, is tussen 1960 en 2005 toegenomen van 43 naar 63 procent.¹¹

Figuur 2 Internationale migranten als percentage van de wereldbevolking, 1960-2005



Van de legale migranten bevinden zich er ongeveer 17 miljoen in Afrika, 53 miljoen in Azië, 64 miljoen in Europa, 7 miljoen in Latijns-Amerika en 45 miljoen in Noord-Amerika (figuur 3).¹² In veel gevallen betreft het migranten die binnen deze regio's zijn gemigreerd.

Figuur 3 Internationale migranten, naar regio



In 2005 waren wereldwijd 13,5 miljoen (7 procent) van de migranten vluchteling.

¹¹ UNDESA 2006

¹² UNDESA 2006

Deze percentages liggen hoger in Afrika (18 procent) en Azië (15 procent). De grootste concentraties vluchtelingen bevinden zich in West-Azië (4,7 miljoen) en Zuid-Oost Azië (2,3 miljoen).¹³ In 2006 vond voor het eerst sinds 2002 een toename van de vluchtelingenpopulatie plaats, van 8,7 naar 9,9 miljoen personen. Deze toename was voornamelijk het gevolg van de vlucht van 1,2 miljoen Irakezen naar buurlanden als Jordanië en Syrië.¹⁴

2.2 Trends in Zuid-Noord migratie

Tot 1945 vonden de voornaamste migratiestromen binnen het Noorden plaats, maar sinds de dekolonisatie is Zuid-Noord migratie sterk toegenomen. Migratie naar de EU als geheel is nu ongeveer even omvangrijk als de migratie naar een klassiek immigratieland als de Verenigde Staten. Naast de EU en Noord-Amerika is, sinds de oliecrisis van de jaren zeventig, ook de Golfregio opgekomen als een belangrijke bestemming voor migranten vanuit ontwikkelingslanden. In de toekomst lijkt een sterke afname van Zuid-Noord migratie als gevolg van arbeidsmarkt-, economische en demografische trends onwaarschijnlijk.¹⁵ Het is eerder te verwachten dat tengevolge van een veelheid aan factoren waaronder bevolkingsgroei en mondialisering Zuid-Noord migratie verder zal toenemen.

De meeste immigranten in de EU en in Nederland komen uit de EU zelf of uit de landen die in het zuiden en oosten direct aan de EU-grenzen.¹⁶ De migratie vanuit Sub-Sahara Afrika naar Europa is hierbij vergeleken beperkt. Momenteel verblijven er in de EU ongeveer 2,6 miljoen legale Noord-Afrikanen, terwijl er zo'n 1 miljoen legale migranten uit Sub-Sahara Afrika zijn. Sinds 2000 voegen zich in toenemende mate Afrikaanse gastarbeiders uit Libië en andere migranten uit Sub-Sahara Afrika bij de Noord-Afrikanen die zich richting Europa begeven. Het betreft hierbij evenwel geen grote aantallen. Naar schatting migreren jaarlijks tussen de 65.000 en 120.000 Afrikanen naar de Maghreb, van wie zo'n 25.000 à 35.000 de oversteek naar Europa wagen. Veel illegale migranten komen overigens via legale weg naar Europa en worden vervolgens zogenaamde *overstayers*.¹⁷

13 Ibid.

14 UNHCR 2007

15 IMI 2006

16 In 2005 waren de belangrijkste landen van herkomst van immigranten in Europese OESO landen-Polen (324.000), Roemenië (202.000), Marokko (128.000), Bulgarije (82.000), Duitsland (77.000), de Oekraïne (70.000), Turkije (66.000), het Verenigd Koninkrijk (65.000) en de Russische Federatie (54.000).

17 De Haas 2007a

Een belangrijke trend in Zuid-Noord migratie is dat mondiale migratieprocessen steeds complexer worden. Steeds meer landen kennen zowel substantiële immigratie, emigratie als transitmigratie. Zo hebben landen als Marokko en Algerije, die tot voor kort als typische emigratielanden te boek stonden, zich in het laatste decennium ontwikkeld tot transit- en immigratielanden voor migranten uit Sub-Sahara Afrika. Tegelijkertijd heeft Libië, een traditionele bestemming voor tijdelijke arbeidsmigrantinnen uit Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika, zich tevens tot een belangrijk transitland ontwikkeld.¹⁸ Centraal en Oost-Europese landen zoals Hongarije, Polen en Tsjechië lijken zich thans ook aan het omvormen tot immigratiesamenlevingen.¹⁹

Daarnaast is sprake van een toenemende diversiteit en mondialisering van migratieprocessen, waarbij migranten vanuit één bepaald land minder eenzijdig naar één bepaald land van bestemming migreren. Zo was de migratie van Senegalezen en Marokkanen in het verleden voornamelijk gericht op Frankrijk (de voormalige kolonisator), terwijl zij recentelijk steeds vaker naar andere Europese landen of Noord-Amerika migreren. Eenzelfde diversificatie is opgetreden bij de emigratie vanuit landen als Ghana en Nigeria, die steeds minder exclusief op het Verenigd Koninkrijk is gericht.²⁰

Een andere recente trend is het toenemend *transnationale* karakter van migratie. Dit is voornamelijk het gevolg van toegenomen communicatie- en transportmogelijkheden. Voor migranten heeft dit de mogelijkheden vergroot om sociaal-economische en politieke bindingen met herkomstlanden te onderhouden.

2.2.1 Migratie naar Nederland

Na een dalende immigratie van 2002 tot 2005, neemt de immigratie naar Nederland sinds 2006 weer toe. In de eerste jaren van het millennium is de samenstelling van de immigratie verder gewijzigd. Het aantal immigranten uit de vier traditionele herkomstlanden (Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen en Aruba) en het aantal asielmigrantinnen nemen verder af. Uit sommige landen, zoals Polen, Bulgarije en China komen daarentegen juist meer migrantinnen. Wanneer naar de regio van herkomst wordt gekeken valt op dat immigratie vanuit Afrika en Azië een dalende trend laat zien terwijl alleen de migratie vanuit Europa

18 De Haas 2006a

19 IMI 2006; Kirisci 2003

20 Bakewell en De Haas 2007; Zoomers en Van Naerssen 2006

een stijgende lijn laat zien.

De daling van het aantal asielverzoeken sinds de eeuwwisseling heeft zich na 2004 doorgezet. Dit kwam onder andere doordat het aantal asielzoekers uit Afghanistan en voormalig Joegoslavië sterk afnam. Ongeveer de helft van de asielaanvragen in 2007 werd ingediend door Irakezen (2,5 duizend aanvragen) of Somaliërs (2,0 duizend aanvragen). Ook in 2006 waren dit de grootste groepen asielzoekers. Voor bijna alle nationaliteiten is het aantal asielaanvragen afgenomen, met uitzondering van de Somaliërs. Het aantal asielverzoeken van deze groep lag in 2007 ruim een derde hoger dan een jaar eerder. In de loop van de tijd is de samenstelling van de asielstroom sterk van karakter veranderd. Zo kwamen er in de jaren tachtig naar verhouding veel asielzoekers uit Ghana, India, Suriname, Turkije en Zaïre (de huidige Democratische Republiek Congo) naar Nederland. In de jaren negentig was een groot deel van de asielzoekers in Nederland afkomstig uit het voormalige Joegoslavië, Afghanistan, Irak en Somalië.

Tabel 1 Asielaanvragen in Nederland naar land van nationaliteit

	Irak	Somalië	Afghanistan	Iran	Angola	Sierra Leone	Servië en Montenegro	Burundi	Turkije	China	Totaal
2002	1022	538	1077	665	1891	1620	516	452	638	541	8960
2003	3472	451	492	555	370	314	393	402	414	295	7158
2004	1043	792	688	450	177	138	395	405	338	265	4691
2005	1620	1315	902	557	222	189	336	419	289	333	6182
2006	2766	1462	932	921	212	203	607	455	341	314	8213
2007	2445	2006	519	355	79	228	64	168	147	272	6283
Totaal	12368	6564	4610	3503	2951	2692	2311	2301	2167	2020	41487

Bron: IND Informatie Systeem

2.3 Trends in Zuid-Zuid migratie

Zoals te zien in tabel 2 bevindt 47 procent van alle migranten uit ontwikkelingslanden zich in andere ontwikkelingslanden. Het werkelijke aantal Zuid-Zuid migranten is waarschijnlijk nog veel groter als gevolg van onderregistratie.²¹ Veertig procent van de zuidelijke migranten bevindt zich in rijke OESO²²-landen en 13 procent in de rijke niet-OESO landen, zoals Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Hongkong (China) en Singapore. Het percentage Zuid-Zuid migranten is het hoogst in Sub-Sahara Afrika, waar 64 procent van de internationale migranten zich binnen de regio bevindt.

Tabel 2 Herkomst en bestemmingsregio's van migranten

Migranten uit	Migranten in	Ontwikkelings-landen	Hoge inkomens-landen (OESO)	Hoge inkomens-landen (niet-OESO)	Totaal
Ontwikkelings-landen	73.9 47%	61.8 40%	20.1 13%	155.8 100%	
Hoge inkomens-landen (OESO)	3.4 11%	25.5 85%	1.2 4%	30.1 100%	
Hoge inkomens-landen (niet-OESO)	0.8 17%	3.6 77%	0.3 6%	4.7 100%	
Totaal	78.0 41%	90.9 48%	21.6 11%	191 100%	

Bron: Ratha and Shaw 2007

Intraregionale migratie binnen Latijns Amerika, Sub-Sahara Afrika en Azië wordt grotendeels bepaald door geografische nabijheid, het bestaan van migranten-netwerken en inkomensverschillen. Een patroon hierbij is dat migranten uit lage-inkomenslanden veelal kiezen voor middeninkomenslanden, terwijl de migranten uit de laatste landen vooral naar hoge-inkomenslanden migreren. Zo richt de meeste migratie in West-Afrika vanuit arme landen in de Sahel zoals Niger, Tsjaad en Burkina Faso zich op de relatief welvarende en stabiele landen aan de kust zoals als Ghana en Senegal.

21 Ratha en Shaw 2007

22 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

Evenals bij Zuid-Noord migratie lijkt zich ook binnen Afrika een toenemende diversificatie van migratieprocessen voor te doen, waarbij migranten steeds grotere afstanden op het continent afleggen. Zo zijn sinds 1990 met name Libië en Zuid-Afrika opgekomen als nieuwe intra-Afrikaanse migratiebestemmingen. 'Emigratielanden' als Nigeria, Gabon, Ghana, Senegal, Kenia en Algerije gelden zelf als belangrijke bestemmings- en transitlanden voor Afrikaanse migranten. Alleen migratie vanuit Noord-Afrikaanse met uitzondering van Egypte landen is voornamelijk gericht op Europa.

In Oostelijk en Centraal Afrika hebben conflicten tot omvangrijke vluchtelingenstromen geleid vanuit Soedan, Burundi, DRC en Rwanda naar landen als Egypte, Tsjaad, Kenia, Oeganda en Tanzania.²³ In West-Afrika leidden de conflicten in Sierra Leone (1991-2001), Liberia (1989-1996 en 1999-2003) en Guinee (1999-2000) tot minimaal 1,1 miljoen vluchtelingen en *internally displaced persons* (IDP's).²⁴ Volgens UNHCR zijn 80 procent van alle vluchtelingen vrouwen en kinderen.

Veel Zuid-Zuid migranten leven, gezien hun lage loon en dikwijls illegale status, vaak in moeilijker omstandigheden dan veel Zuid-Noord migranten. Zij worden vaak gediscrimineerd op grond van sekse en/of etniciteit, seksueel misbruikt, niet of nauwelijks beschermd door overheden van landen van herkomst en -bestemming en dikwijls geëxploiteerd op de arbeidsmarkt. Grootschalige uitzettingen zijn zowel in West-Afrika als Latijns-Amerika regelmatig voorgekomen.²⁵ Verder heeft een recente studie van de Wereldbank aangetoond dat Zuid-Zuid migranten niet alleen veel minder verdienen dan Zuid-Noord migranten, maar ook dat de kosten van Zuid-Zuid geldovermakingen vaak veel hoger zijn dan Noord-Zuid geldovermakingen.²⁶

23 Zoomers en Van Naerssen 2006; Bakewell en De Haas 2007

24 Drumtra 2006

25 Zo zette de Nigeriaanse regering tussen 1983 en 1985 een groot aantal West-Afrikaanse migranten het land uit, waaronder circa een miljoen Ghanezen. Recentelijk is de Libische regering tot uitzetting van Afrikaanse migranten overgegaan, hoewel dit de migratie als gevolg van de economische groei en de toenemende vraag naar goedkope arbeid niet heeft stopgezet.

26 Ratha en Shaw 2007

2.4 Illegale migratie

Een aantal bronnen wijst op een toenemend illegaal karakter van migratie en toenemend gebruik van mensensmokkelaars door migranten.²⁷ Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is een discrepantie tussen vraag naar en aanbod van migrantenarbeid. Het aanbod van migrantenarbeid in het Zuiden groeit sneller dan de (legale) vraag in het Noorden.²⁸ Een andere verklaring kan het bestaan van migrantennetwerken zijn. In Nederland is een dergelijke trend van een toenemend illegaal karakter van migratie overigens niet direct waarneembaar. In 2004 werd het aantal illegalen in de periode 1997-2003 geschat op 125.000 tot 225.000. Tussen april 2005 en april 2006 zou het aantal illegale vreemdelingen in Nederland tussen 75.000 en 185.000 liggen. Hoewel de bandbreedte in het meest recente onderzoek lager ligt, kan daar evenwel niet uit worden opgemaakt of het aantal (niet-Europese) illegalen is gestegen of gedaald.²⁹

De aanhoudende migratiedruk biedt allerlei vormen van (georganiseerde) criminaliteit – grootschalig en kleinschalig – de gelegenheid zich te richten op de smokkel van migranten, daarbij gebruikmakend van de nieuwe communicatie- en transportmiddelen. Mensensmokkel³⁰ is op zich geen nieuw verschijnsel – met name de Chinese netwerken zijn al heel lang actief – maar de afgelopen jaren laten een duidelijke toename zien van activiteiten op dit gebied, waarbij steeds weer naar nieuwe routes en ingangen wordt gezocht. Daarbij gaat het om zeer verschillende soorten organisaties met een zeer verschillende mate van professionaliteit, waaronder ook een veelheid van kleinschalige netwerken gebaseerd op bijvoorbeeld dorps- en familieverbanden. Mensensmokkel gaat vaak gepaard met aanzienlijke risico's en ontberingen voor betrokkenen. De voorbeelden van migranten die de reis niet overleefden zijn talrijk. Mensensmokkel mondt bovendien niet zelden uit in het soort uitbuiting en dwang dat het kenmerk is van mensenhandel.³¹

27 Schoorl et al. 2000; Castles and Miller 2003; Reyneri 2001

28 De Global Commission on Migration and Development vraag in haar rapport ook nadrukkelijk aandacht voor het creëren van werkgelegenheid en de mogelijkheden voor het opbouwen van een duurzaam bestaan in ontwikkelingslanden (GCIM 2005).

29 Tweede Kamer, 2006 – 2007, 29 344 en 19 637, nr. 60

30 Voor een definitie van mensensmokkel, zie artikel 3 van het 'Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht'.

31 Voor een definitie van mensenhandel, zie artikel 3 van het 'Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel'.

Mensenhandel richt zich veelal op de seksindustrie, maar ook op andere sectoren. Tot de slachtoffers behoren relatief veel vrouwen en kinderen. Nederland heeft met name te maken met Oost-West en Zuid-Noord stromen.

De Oost-West stromen lopen in belangrijke mate via de Balkan, waaronder Bulgarije en Roemenië. Deze landen zijn zowel herkomstlanden als transitlanden in relatie tot meer oostwaarts gelegen gebieden. Bij de Zuid-Noord stromen moet vooral de mensenhandel vanuit West-Afrika worden vermeld. Tijdens een operatie van de Nederlandse politie in samenwerking met de politiediensten van een aantal andere Europese landen en van Nigeria zelf is in najaar 2007 een wijd vertakt netwerk van mensenhandelaren van Nigeriaanse afkomst opgerold.

3 Verbanden tussen migratie en ontwikkeling

3.1 Inleiding

Hedendaagse migratie moet primair worden beschouwd als een onvermijdelijk gevolg van mondialisering en economische integratie. In een globaliserende wereld groeien de relaties tussen landen. Goederen en kapitaal bewegen zich vrijwel ongehinderd over landsgrenzen. Aan het verkeer van personen zijn wel restricties verbonden. Een schaduwzijde van de mondialisering is de groeiende criminaliteit, bijvoorbeeld in de vorm van mensenhandel. Sinds 2000 is de specifieke aandacht voor de verbanden tussen migratie en ontwikkeling in onderzoek sterk toegenomen. Hierbij gaat de meeste aandacht uit naar het ontwikkelingspotentieel van migratie, en wordt migratie veelal in samenhang genoemd met de MDG's. Het betreft dan met name MDG1, het terugdringen van extreme armoede. Maar migratie wordt ook in verband gebracht met andere Millennium Ontwikkelingsdoelen, zoals MDG3, *gendergelijkheid*, waarbij de relatie zowel positief kan zijn (meer *gendergelijkheid*) als negatief (hogere kwetsbaarheid van migrerende vrouwen) of MDG7, waarbij een relatie aangebracht kan worden tussen milieudegradatie en migratie.

Migranten worden in toenemende mate als een potentiële bron van ontwikkeling in landen van herkomst gezien door het sturen van geld en het inzetten van hun competenties voor sociaal-economische en politieke ontwikkeling van landen van herkomst, al dan niet gekoppeld aan de terugkeer van migranten.

Hoewel Zuid-Noord migratie vaak positieve effecten op de levens van migranten, hun families en gemeenschappen kan hebben, is het 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 ontwikkelingspotentieel van migratie dan van een automatisch effect.

3.2 Ontwikkelingspotentieel van migratie

3.2.1 De invloed van migratie op armoede en ongelijkheid

De meeste studies concluderen dat Zuid-Noord migratie de armoede zowel langs directe als indirecte weg heeft verminderd.³² Een studie naar 71 ontwikkelingslanden concludeerde dat een toename van 10 procent van geldovermakingen per hoofd van de bevolking tot een afname van 3,5 procent leidt van het aantal mensen dat van minder dan een dollar per dag leeft.³³ Dit laat direct de relatie tussen migratie en het behalen van de MDG's zien.

Een reeks studies heeft er op gewezen dat internationale migratie een bestaansstrategie van families en huishoudens uit de middenklasse is die tot doel heeft om inkomensrisico's te spreiden, inkomens sterk te verhogen en toegang te verschaffen tot een potentiële bron van investeringskapitaal om zo een grotere bestaanszekerheid te bewerkstelligen.³⁴

Empirisch onderzoek heeft ook laten zien dat Zuid-Noord migratie migranten en hun families vaak in staat stelt om hun bestaanszekerheid te vergroten en hun levensomstandigheden substantieel te verbeteren in de vorm van betere voeding, huisvesting, kleding en onderwijs. Ook hebben de consumptieve en productieve bestedingen van migranten vaak positieve multipliereffecten op lokale economieën, waardoor ook niet-migrant indirect mee kunnen profiteren van geldovermakingen. Dit draagt bij aan een beperkte, maar reële armoedevermindering en sociaal-economische ontwikkeling als gevolg van migratie.

Het is evenwel moeilijk om eenduidige conclusies te trekken over het effect van migratie op sociaal-economische ongelijkheid in landen van herkomst. Indien de middenklasse of elitegroepen migreren – wat bij Zuid-Noord migratie vaak het geval is – dan versterkt het geld dat zij terugsturen vaak de reeds bestaande ongelijkheid. Wanneer de relatief arme groepen migreren, zoals veelal het geval in de 'gastarbeid' van de jaren zestig en zeventig, kan migratie ongelijkheid doen afnemen en armere groepen in staat stellen zich te emanciperen.

³² Taylor et al. 1996; Adams en Page 2005

³³ Adams en Page 2005

³⁴ Agunias 2006b; Stark en Taylor 1989; Taylor 1999; Massey et al. 1998

Daarnaast verandert het effect van migratie op ongelijkheid vaak door de tijd. Eerste migranten behoren als gevolg van de hoge kosten en risico's vaak tot elitegroepen, terwijl later ook armere groepen migreren. Een aanvankelijk ongelijkheidsversterkend effect van migratie kan daardoor later weer omgebogen worden in een nivellerend effect.³⁵ Ook op subnationaal niveau heeft migratie aanvankelijk vaak een denivellerend effect binnen herkomst-regio's. Het totale welvaartsniveau van de regio gaat echter meestal omhoog, waardoor de ongelijkheid tussen centraal gelegen, rijkere provincies en (hoofd)steden afneemt.³⁶

3.2.2 Brain drain versus brain gain

Er heeft lange tijd consensus bestaan dat migratie van hoogopgeleiden een negatief effect heeft op ontwikkeling van landen van herkomst – de zogeheten *brain drain*. Uit recent onderzoek komt echter een genuanceerder beeld naar voren. Emigratie van hoger opgeleiden is voor een aantal landen, vooral kleinere landen, problematisch: in bijvoorbeeld Sierra Leone, Tanzania en Liberia is meer dan de helft van de artsen en verpleegsters geëmigreerd, hetgeen de gezondheidszorg in de landen van herkomst verzwakt.³⁷ In Ghana vertrokken in 2000 twee keer zoveel verpleegkundigen als er in dat jaar hun diploma haalden. Twee jaar later schatte het Ghanese ministerie van Volksgezondheid dat 57 procent van de vacatures voor verpleegkundigen niet kon worden vervuld.

Recente analyse van de OESO suggereert echter dat internationale migratie niet de belangrijkste oorzaak is voor het tekort aan gezondheidswerkers in ontwikkelingslanden. Migratie kan wel bijdragen aan een verergering van deze problematiek. Naast de *pull*factoren die gegenereerd worden door de groeiende vraag naar gezondheidswerkers vanuit de landen van bestemming spelen ook *push*factoren vanuit de landen van herkomst een belangrijke rol. Onaantrekkelijke arbeidsomstandigheden en onvoldoende investeringen in basisgezondheidszorg zijn voorbeelden van dergelijke *push*factoren.

Ook de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schat in dat de regionale tekorten aan gezondheidswerkers de aantallen gemigreerde gezondheidswerkers uit deze regio's ver te boven gaat. Ook al zou er in deze regio's geen sprake zijn van een

35 Stark et al. 1988; Rapoport en Docquier 2005; Adams 1989; Mishra 2007; Stark 1988; Bauer en Zimmermann 1998; Jones 1998

36 Jones 1998; Taylor en Wyatt 1996

37 OECD 2007a

dergelijke migratie, dan nog zou er een groot tekort aan gezondheidswerkers zijn. Van de 57 landen met een groot tekort aan gezondheidswerkers zijn er 36 in Afrika. Driekwart van de Afrikaanse landen heeft te maken met een groot tekort aan gezondheidswerkers. Een toename van ongeveer 140 procent van het huidige aantal gezondheidswerkers zou nodig zijn om aan dit tekort op te heffen. Naar schatting is 12 procent van de dit totale aantal (140 procent) werkzaam in de OESO-regio.³⁸

Hoewel emigratie van hoogopgeleiden in sommige landen en in bepaalde sectoren tot personeelstekorten kan leiden, kampen veel ontwikkelingslanden tegenwoordig met grootschalige werkloosheid onder hoger opgeleiden. Sommige landen zoals de Filipijnen creëren bewust overschotten aan geschoold personeel om in het buitenland te gaan werken.

Brain drain kan, zeker op de langere termijn, vergezeld gaan van een zogeheten *brain gain*. In landen met een opkomende economie, zoals China, India, Zuid-Korea, Taiwan en Turkije, spelen emigranten bijvoorbeeld een belangrijke innoverende en economische rol als transnationale ondernemers. Voorts blijkt uit onderzoek dat geldovermakingen vaak een positief effect hebben op onderwijsdeelname en opleidingsniveau van achterblijvende kinderen. Ook hebben diverse studies aangetoond dat de emigratie van met name hoger opgeleiden, niet-migranten kan motiveren om langer te studeren, ten dele vanwege het betere emigratieperspectief dat een hoge opleiding biedt.³⁹ Bij emigratie van laagopgeleiden lijkt dit effect op studiemotivatie niet aanwezig of kan zelfs negatief te zijn.⁴⁰

3.2.3 Circulaire migratie

Momenteel bestaat internationaal bijzondere belangstelling voor circulaire migratie. Het is een vorm van legale migratie die past bij de toenemende mondialisering en het ontstaan van transnationale netwerken. Migranten worden daarbij in toenemende mate gezien als een potentiële bron van ontwikkeling voor landen van herkomst.

³⁸ Ibid.

³⁹ Stark et al. 1997, World Bank 2005; RathaYang 2004; Cox Edwards and Ureta 2003; Kapur 2003; Buch et al. 2002; Rapoport and Docquier 2005; Bencherifa 1996; Thieme and Wyss 2005; Fan and Stark 2007

⁴⁰ McKenzie 2006

Internationaal bestaat geen eenduidigheid over de definitie van circulaire migratie. Nederland hanteert de definitie zoals reeds vermeld in de notitie van 2004: 'migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen verblijft, waaronder zijn of haar land van herkomst'. Bij circulaire migratie is het belangrijk dat gezocht wordt naar een optimale en duurzame winst, de potentiële *triple-win*: winst voor zowel het ontvangende land, het land van herkomst, als voor de migrant zelf. In het kader van het migratie-en-ontwikkelingsbeleid hanteert Nederland twee vormen van circulaire migratie:

1. Tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland

Er zijn verschillende vormen van tijdelijke arbeidsmigratie naar Nederland, maar hier gaat het specifiek om circulaire migratie met een ontwikkelingsperspectief: migranten uit ontwikkelingslanden die tijdelijk in Nederland komen werken of leren om vervolgens terug te keren naar het land van herkomst. Door opgedane kennis, ervaringen en eventuele middelen in te zetten, kunnen zij potentieel een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. In de praktijk is er beperkte ervaring opgedaan met deze vorm van circulaire migratie. Op basis hiervan wordt de bijdrage van circulaire migratie aan ontwikkelingsdoelen alsmede aan de arbeidsmarkt vooralsnog niet groot ingeschat.

De internationale discussie over tijdelijke arbeidsmigratie speelt ook in WTO⁴¹-verband. Ontwikkelingslanden dringen al jaren aan op een flexibilisering en liberalisering van de markt voor tijdelijke arbeid. De discussie speelt zich vooral af in de *General Agreement on Trade in Services* (GATS) onderhandelingen. De GATS onderscheidt vier manieren waarop internationale handel in diensten plaatsvindt (de zogeheten *modes of supply*). *Mode 4* gaat over het recht van personen om tijdelijk in een ander land te zijn met als doel om als zelfstandige of in loondienst een dienst te verlenen voor een van tevoren bepaalde duur. Het gaat hierbij niet om permanent verblijf of het verkrijgen van staatsburgerschap in een ander land.

Ondanks de toenemende vraag op de EU-arbeidsmarkt (onder andere door de toenemende vergrijzing en het hogere opleidingsniveau) en ondanks het groeiend besef van de potentiële bijdrage van grotere arbeidsmobiliteit aan de wereldwijde economische groei, is de voortgang in *mode 4* onderhandelingen zeer bescheiden en wordt vaak ook nog belemmerd door allerlei nationale regelgeving ten aanzien van visa, tewerkstelling of sociale zekerheid.⁴² Hoewel *mode 4* door het

41 Wereldhandelsorganisatie

42 Winters 2005

grotendeels vraaggestuurde karakter zeer specifiek en gereguleerd de economie van de 'gastlanden' kan versterken (of economische ontwikkeling kan bevorderen), zijn er maar weinig potentiële gastlanden die deze kansen optimaal benutten. Ontwikkelingslanden zijn van mening dat de wens van ontwikkelde landen om de tijdelijkheid van verblijf van een arbeidsmigrant te kunnen garanderen, goed kan samengaan met een ruimere, selectieve, vraaggestuurde marktopening voor tijdelijke dienstverlening door arbeidsmigranten.

2. Tijdelijke uitzending vanuit Nederland naar het land van herkomst.

Tijdelijke uitzending is gericht op tijdelijke arbeid van migranten in Nederland met een permanente verblijfsstatus, in het ontwikkelingsland waar zij oorspronkelijk vandaan komen, bijvoorbeeld om een bijdrage te leveren aan wederopbouw. Tijdelijke uitzending kan, wanneer goed beheerd, voor alle betrokken partijen positieve effecten hebben. Aanvullend op andere ontwikkelingsstrategieën kan tijdelijke uitzending een bescheiden bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst: het is een vorm van *brain gain*.

3.2.4 Geldovermakingen

Bijzondere aandacht bij de studie naar de effecten van migratie op ontwikkeling gaat uit naar geldovermakingen: het geld dat migranten overmaken naar hun land van herkomst. Voor staten vormen geldovermakingen een externe bron van harde valuta, welke een deel van betalingsbalanstekorten dekt. Bovendien blijken geldovermakingen een stabiele en betrouwbare bron van deviezen, in vergelijking met andere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden zoals directe buitenlandse investeringen alsmede ontwikkelingshulp.⁴³ Na buitenlandse investeringen zijn geldovermakingen de belangrijkste bron van externe financiering voor ontwikkelingslanden.⁴⁴ Het geldbedrag dat migranten naar ontwikkelingslanden overmaken is van USD 31,1 miljard in 1990 toegenomen tot USD 84,5 miljard in 2000. In 2007 maakten migranten USD 240 miljard over naar

43 World Bank 2005; Ratha 2003; Kapur 2003; Buch et al. 2002

44 GCIM 2005

ontwikkelingslanden.⁴⁵ Het officiële bedrag aan geldovermakingen is bijna twee maal hoger dan het bedrag dat wereldwijd wordt uitgegeven aan ontwikkelings-samenwerking en tien keer hoger dan de netto kapitaaloverdrachten naar ontwikkelingslanden.⁴⁶

Tabel 3 Geldovermakingen, schattingen 2006⁴⁷

	Geldovermakingen (x miljoen USD)	Als percentage van het BBP
Alle ontwikkelingslanden	207.528	1,9%
Lage inkomenslanden	54.296	3,6%
Midden inkomenslanden	153.232	1,6%
Lagere middeninkomenslanden	92.922	2,1%
Hogere middeninkomenslanden	60.310	1,2%
Oost-Azië en Pacific	47.542	1,4%
Europa en Centraal-Azië	32.419	1,4%
Latijns Amerika en Caraïbisch gebied	53.264	2,0%
Midden-Oosten en Noord-Afrika	25.162	3,5%
Zuid-Azië	39.886	3,6%
Sub-Sahara Afrika	9.256	1,5%
Hoge inkomenslanden (OESO leden)	69.852	0,2%
Hoge inkomenslanden (niet-OESO leden)	3.546	0,6%
Wereldwijd	280.926	0,6%

Hoewel het hier om relatief grote bedragen gaat, is het van belang te onderkennen dat het economische belang van geldovermakingen van regio tot regio en van land tot land verschilt. Het belang van geldovermakingen ten

⁴⁵ Omdat bedragen dikwijls via niet officiële kanalen worden overgemaakt, ligt het werkelijke bedrag aan overmakingen nog veel hoger. Volgens recente schattingen zou er 2006 door circa 150 miljoen migranten meer dan USD 300 miljard via formele en informele kanalen naar ontwikkelingslanden worden overgemaakt. Overigens komt niet al dit geld uit rijke landen. Volgens recente schattingen bedragen Zuid-Zuid geldovermakingen door migranten 10 tot 29 procent van het totale bedrag aan overmakingen in de wereld. Het werkelijke bedrag is mogelijk nog groter als gevolg van onderregistratie van Zuid-Zuid migratie.

⁴⁶ Kapur and McHale 2003; Ratha 2003; Ratha and Shaw 2007; Kapur 2003; World Bank 2007a

⁴⁷ World Bank 2007b

opzichte van buitenlandse investeringen is het hoogst in Afrika en het Midden-Oosten. Hoewel het belang van geldovermakingen ten opzichte van het BBP groter is in armere landen, is de effectiviteit in termen van ontwikkeling groter in landen met een hoger ontwikkelingsniveau, zoals sommige landen in Azië en Latijns-Amerika. Dit is te danken aan een beter investeringsklimaat en hoger opleidingsniveau, waardoor de geldovermakingen door de achterblijvers beter kunnen worden benut.

Terwijl geregistreerde overdrachten gemiddeld 1,9 procent van het BBP van alle ontwikkelingslanden vormen, is dit percentage het hoogst voor lage inkomenslanden. Binnen deze groep liggen deze percentages veel hoger in kleine en arme landen, zoals in Eritrea (37,9 procent), Guinee-Bissau (48,7 procent) en Lesotho (24,1 procent). Verreweg de meeste inkomensoverdrachten (USD 153 miljard) stromen naar middeninkomenslanden omdat daar ook verreweg de meeste Zuid-Noord migranten vandaan komen. In de voornaamste emigratielanden vormen geldovermakingen zelden meer dan circa tien procent van het BBP. Voorbeelden zijn Marokko (11,2 procent), Ghana (6,6 procent), Senegal (7,5 procent), de Filipijnen (12,5 procent) India (2,7 procent), China (0,8 procent), Mexico (2,9 procent).⁴⁸

De veronderstelling van sommigen dat de afhankelijkheid van geldovermakingen een risico vormt, daar de geneigdheid geld over te maken snel zou afnemen wanneer migranten zich vestigen en sociaal en/of economisch integreren,⁴⁹ wordt niet door onderzoek onderbouwd. Er is gebleken dat deze afname van geldovermakingen in veel gevallen niet, nauwelijks of veel trager optreedt. Studies lijken aan te tonen dat het absolute bedrag aan geldovermakingen pas na 15 tot 20 jaar na migratie een piek bereikt.⁵⁰ Dit kan mede worden verklaard doordat de migratie, tegen eerdere verwachtingen in, is doorgegaan als gevolg van gezinshereniging en illegale migratie. Hierdoor worden de banden met landen van herkomst steeds weer aangehaald. Door deze stabiele stroom van geldovermakingen wordt overigens wel afhankelijkheid van geldovermakingen gecreëerd.

48 Deze percentages zijn gebaseerd op schattingen inclusief informele overdrachten (Bron: IFAD 2007)

49 Merkle en Zimmermann 1992; Ghosh 2006

50 Brown 1994; Fokkema en Groenewold 2003; De Haas en Plug 2006; Taylor 1999; Agunias 2006a; Dayton-Johnson et al. 2007

Tot slot stellen mondialisering, en de ontwikkelingen in de transport- en communicatietechnologie, steeds meer migranten in staat er een transnationale levensstijl op na te houden. Integratie gaat daardoor niet noodzakelijkerwijs gepaard met een afnemende binding met landen van herkomst.

3.2.5 Migratie, investeringen en ontwikkeling

Terwijl er consensus bestaat over het feit dat Zuid-Noord migratie een substantiële en relatief duurzame verhoging van de levensstandaard in herkomstgebieden mogelijk heeft gemaakt en heeft bijgedragen aan armoedevermindering, bestaat meer onenigheid over de vraag in hoeverre migratie leidt tot investeringen en duurzame economische ontwikkeling in die gebieden. Gezien de toenemende vergrijzing in Europa en in Nederland is immigratie voor de ontvangende landen één van de instrumenten om de negatieve effecten daarvan tegen te gaan. Immigranten doen vaak het werk waarvoor autochtonen niet meer beschikbaar zijn.⁵¹ Verder tempert immigratie de demografische last in Europa, waar geboortecijfers in veel landen te laag zijn om vergrijzing tegen te gaan.

Het is lange tijd een wijdverspreide opvatting in onderzoeks- en beleidskringen geweest dat geldovermakingen voornamelijk worden uitgegeven aan dagelijkse consumptie, en dat dit gedrag nauwelijks ten goede zou komen aan ontwikkeling. Daar kan ten eerste tegenin worden gebracht dat consumptieve uitgaven aan zaken als onderwijs, voeding, gezondheidszorg en huisvesting wel degelijk bijdragen aan ontwikkeling. Sommige bronnen stellen dat vrouwen over het algemeen een groter deel van hun inkomsten naar hun families thuis sturen dan mannen. Verder zouden zij regelmatig en consistent geld overmaken en dit gebruiken voor dagelijkse levensbehoeften, gezondheid en onderwijs, terwijl de overmakingen van mannen juist meer gebruikt zouden worden voor consumptiemiddelen zoals auto's en televisies, maar ook grond en vee.⁵² Ten tweede wijst een toenemend aantal recente studies op het feit dat families die geld van migranten ontvangen in veel gevallen een hogere investeringsgeneigdheid vertonen dan families zonder migranten in hun midden, zelfs wanneer gecorrigeerd wordt voor het hogere inkomen dat migrantenfamilies dikwijls genieten.⁵³

51 Soms gekarakteriseerd met de 4 D's: *dirty, difficult, demeaning en dangerous*.

52 UNFPA 2006

53 Massey et al. 1998; Taylor 1999; Woodruff en Zenteno 2007; Adams 1991. Rapoport en Docquier 2005

Net als in het geval van armoede en ongelijkheid verandert het effect van migratie op investeringen en economische groei vaak door de tijd. Terwijl geldovermakingen in eerste instantie veelal worden aangewend voor kleding, voeding, gezondheidszorg, huisvesting en het afbetalen van (migratie)schulden, komt er op langere termijn vaak meer ruimte voor investeringen in onderwijs en kleinschalige bedrijvigheid. De volledige ontwikkelingseffecten van migratie laten zich daarom in de regel pas op de langere termijn zien, dat wil zeggen ongeveer twee decennia na het begin van grootschalige emigratie.

Een ander belangrijk inzicht is dat dergelijke positieve ontwikkelingseffecten niet noodzakelijkerwijs zijn gekoppeld aan de terugkeer van migranten. Veel migranten investeren zonder definitief terug te keren, of reizen veel heen en weer. Dergelijke pendelmigratie en transnationaal ondernemerschap tonen ook aan dat het traditionele onderscheid tussen permanente vestiging en definitieve terugkeer in de praktijk te rigide kan zijn.

Positieve ontwikkelingseffecten in de vorm van investeringen, werkgelegenheid en economische groei treden evenwel niet automatisch op. De mate waarin migranten sociaal, politiek en economisch investeren in landen van herkomst hangt af van de sociaal-economische status en verblijfstitel van migranten in de landen van bestemming en de meer algemene politieke en economische condities in landen van herkomst. Tot slot beperken, zoals hiervoor reeds aangehaald, de potentieel positieve ontwikkelingseffecten van migratie zich niet tot investeringen in bedrijfsmatige activiteiten in landen van herkomst, maar hebben deze ook een positief effect op het welzijn van deze landen als geheel.⁵⁴

54 Daar waar recent onderzoek neigt naar een positieve evaluatie van de directe effecten van migratie op de sociale en economische effecten van migratie en overmakingen op ontwikkeling in herkomstgemeenschappen en -regio's, laat onderzoek naar de effecten op macro-economische groei en werkgelegenheid een veel minder eenduidig beeld zien. Terwijl het effect in sommige landen positief is, is deze neutraal of zelfs negatief in andere landen. Deze variatie kan waarschijnlijk mede verklaard worden uit de zeer verschillende mate waarin landen van herkomst de politieke en economische randvoorwaarden weten te scheppen die het voor migranten aantrekkelijk in landen van herkomst te investeren en/of (tijdelijk) terug te keren.

3.3 Sociaal-culturele en politieke effecten van migratie

3.3.1 Sociaal-culturele effecten van migratie

Emigratie kan ook leiden tot een zogeheten migratiecultuur, waarbij migratie als voornaamste middel tot sociaal-economische vooruitgang gezien wordt. Men spreekt van een migratiecultuur, als de bevolking alle inspanningen richt op emigratie en emigratie een steeds belangrijker plaats inneemt in overlevingsstrategieën. De focus op migratie gaat vaak ten koste van het aanpakken van de binnenlandse problemen. In sommige gevallen kunnen hoge migratie-inkomsten leiden tot een algeheel *dédain* ten opzichte van traditionele lokale activiteiten zoals landbouw. Dit kan samen met het wegtrekken van arbeidskrachten verklaren waarom migratie in eerste instantie gepaard kan gaan met een afname in agrarische productiviteit.⁵⁵ Aan de andere kant is vastgesteld dat migratie-inkomsten migranten juist in staat stellen te investeren in lokale bedrijfsmatige activiteiten binnen en buiten de landbouw.⁵⁶ Op de langere termijn kunnen negatieve korte-termijneffecten daarom omgebogen worden in positieve effecten.

Migratie kan ervoor zorgen dat de traditionele sociale, *gender* en etnische verhoudingen in herkomstsamenlevingen veranderen, waarbij migratie een belangrijke factor is voor sociaal-economisch succes. Als negatieve gevolgen van migratie kunnen genoemd worden: het uitblijven van verwachte geldovermakingen, gezinnen die uiteenvallen, vrouwen die zonder eigendom, huis en/of land achterblijven en kinderen die op straat komen te leven. Daarnaast bestaat de vraag in hoeverre geldovermakingen gedurende een lange periode een negatieve invloed hebben op het eigen initiatief van het individu, familie en huishouden.

3.3.2 Migratie en de positie van vrouwen

Het kabinet Balkenende IV heeft in het coalitieakkoord vastgelegd dat zij een hoger ambitieniveau op het gebied van emancipatie nastreeft. Dit heeft geresulteerd in de nota 'Meer kansen voor vrouwen: Emancipatiebeleid 2008-2011', die in het najaar van 2007 door het parlement is aangenomen. Het kabinet heeft hierin vier hoofddoelen geformuleerd:

55 Lucas 1987; De Haas 2006b

56 Massey et al. 1993; Heinemeijer et al. 1976

1. meer kansen voor vrouwen op de arbeidsmarkt;
2. meer kansen voor het talent van vrouwen uit etnische minderheden;
3. meer kansen voor meisjes en vrouwen op een leven zonder (seksueel) geweld; en
4. meer kansen voor meisjes en vrouwen in de rest van de wereld, met name in ontwikkelingslanden.

De derde doelstelling duidt op noodzakelijke stappen om migrerende vrouwen en meisjes te behoeden voor (seksueel) geweld, onvrijwillige prostitutie en *harmful traditional practices*, zoals genitale verminking. Met betrekking tot de vierde doelstelling onderscheidt het kabinet de volgende subdoelstellingen, te weten (a) het borgen van structurele aandacht voor de positie van vrouwen in ontwikkelings-gebieden; (b) het verbeteren van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), in het bijzonder van meisjes en vrouwen en (c) structurele aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen in alle internationale dossiers.

Er ligt een kans om de genoemde emancipatiedoelen te operationaliseren in het migratie en ontwikkelingsbeleid wat kan leiden tot concrete verbeteringen van de positie van migrantenmeisjes en -vrouwen.

Volgens veel onderzoekers heeft zich ook een trend richting feminisering van migratie voorgedaan. In het *State of the World Population* rapport van de VN-vrouwen- en bevolkingsorganisatie (UNFPA) van 2006 wordt aandacht besteed aan gender en migratie. Dit rapport meldt dat bijna de helft van de migranten vrouw is (95 miljoen, 49,6 procent). De voornaamste verandering is de toename van het aantal vrouwelijke arbeidsmigranten dat onafhankelijk migreert, door een stijgende vraag naar vrouwen in bijvoorbeeld de industriële sector, huishoudelijk werk en verzorgende beroepen.⁵⁷ Vrouwelijke migranten zijn kwetsbaar tijdens het migratieproces voor misbruik en uitbuiting, door bijvoorbeeld medemigranten of mensensmokkelaars.

Pas recentelijk wordt door de internationale gemeenschap ingezien dat de afwegingen die mannen en vrouwen maken om te migreren verschillend zijn en ook hoe belangrijk vrouwelijke migranten zijn voor de ontwikkeling van de economie en het sociale welzijn van samenlevingen. Een aantal empirische studies laat zien dat migratie vaak geen structureel effect op traditionele

57 Salih 2001

genderrollen heeft.⁵⁸ Hoewel migratie van mannen veelal gepaard gaat met toenemende verantwoordelijkheden van vrouwen, is dit meestal slechts tijdelijk. Niet zelden betekent migratie een toename van taken, lasten en zorgen van vrouwen, die vaak in onzekerheid achterblijven en alleen de zorg voor kinderen moeten dragen, zonder dat daar een duurzame vergroting van hun macht tegenover staat.⁵⁹ Voor vrouwen met kinderen die als afhankelijken mee emigreren met hun echtgenoot is het erg moeilijk als er huiselijk geweld is of als zij willen scheiden om te moeten kiezen tussen hun persoonlijke veiligheid en hun legale status. Dit maakt deze vrouwen extra kwetsbaar. Ook vinden traditionele praktijken zoals gedwongen huwelijken, eerwraak en vrouwenbesnijdenis van immigrantenvrouwen in Nederland regelmatig plaats. Wanneer vrouwen zelf aan het migratieproces deelnemen, zijn er aanwijzingen dat migratie op de lange termijn positieve effecten heeft voor vrouwen in het algemeen, zoals economische onafhankelijkheid en toegang tot anticonceptie. Migratie is in de regel niet de enige factor van verandering, maar speelt wel een versterkende en versnellende rol.⁶⁰

In verschillende emigratiegebieden komen uitgaven van migranten ten goede aan onderwijs, in het bijzonder de scholing van meisjes.⁶¹ Sommige onderzoekers stellen dat grootschalige migratie vanuit Noord-Afrika naar Europa de afname van geboortecijfers in landen van herkomst heeft versneld door de overdracht van moderne opvattingen over geboortebeperking, gezinsgrootte en de rol van vrouwen.⁶² Ook dit laat zien dat migratie bijdraagt aan het behalen van de MDG's.

3.3.3 De invloed van migranten op (politieke) veranderingsprocessen

Regeringen van ontwikkelingslanden zien hun emigrantenpopulaties steeds meer als een cruciale bron van ontwikkeling. Veel emigratielanden ontwikkelen daarom zogeheten diasporabeleid, dat tot doel heeft de banden met emigranten en hun nakomelingen te versterken om geldovermakingen en investeringen te maximaliseren.⁶³ Het belang dat staten aan geldovermakingen en investeringen

58 Taylor 1984; Myntti 1984

59 Day en Içduygu 1997; Van Rooij 2000; King et al. 2006; Taylor 1984; Myntti 1984; Hampshire 2006

60 King et al. 2006; Taylor et al. 2006

61 Yang 2004; Cox Edwards en Ureta 2003; Hanson en Woodruff 2002; Bencherifa 1996

62 Courbage 1994; Fargues 2006

63 Barry 2006; Østergaard-Nielsen 2003; Gamlen 2006

door migranten hechten, kan uiteindelijk meer algemene politieke en economische hervormingen stimuleren zoals corruptiebestrijding, versimpeling van administratieve procedures en democratisering.⁶⁴

Migranten kunnen ook een belangrijke rol spelen in het maatschappelijke en politieke debat in landen van herkomst, en zodoende een substantiële bijdrage aan de opbouw van het maatschappelijk middenveld leveren. Organisaties van migranten uit etnische of religieuze minderheidsgroeperingen kunnen een belangrijke rol spelen in de bevordering van de emancipatie van minderheden in land van herkomst.⁶⁵

Echter, de politieke invloed van migranten kan ook controversieel van aard zijn. Migranten kunnen repressieve systemen of juist verzetsbewegingen financieel of politiek steunen en daarmee onderdrukking en/of gewelddadige conflicten in hun landen van herkomst stimuleren of in stand houden.⁶⁶ Dit vraagt om een alerte houding van de overheid van landen van bestemming in de samenwerking met migrantenorganisaties.

De positieve rol die migranten kunnen leveren aan de ontwikkeling van hun land van herkomst is mede afhankelijk van de mate van succes van migranten in landen van bestemming.⁶⁷ Een goede integratie en participatie van migranten in de maatschappij is van belang voor de ontwikkeling van zowel landen van herkomst als landen van bestemming. Doordat migranten beter wegwijs zijn in landen van bestemming, zich meer bepaalde normen en waarden hebben eigen gemaakt, kunnen ze meer betekenen voor de landen van herkomst. Hoewel de overheid een rol speelt bij de integratie van migranten, wordt het niet als taak van de overheid beschouwd om deze migranten te mobiliseren om zich in te zetten voor het land van herkomst. Dat is een vrijwillige keuze van de migrant.

64 Newland en Patrick 2004; De Haas 2005; Van Hear et al. 2004; Massey et al. 1998; Eckstein 2004

65 De Haas 2006b; Taylor et al. 2006

66 Van Hear 2004; Nyberg-Sorensen et al. 2002; Castles en Miller 2003

67 Koser 2007

3.4 Effecten van ontwikkeling op migratie

De effecten van ontwikkeling op migratie zijn mede afhankelijk af van het type migratie, hoe ontwikkeling wordt gedefinieerd en het stadium van ontwikkeling van een land. Wanneer wij ons beperken tot vrijwillige migratie, en ontwikkeling zien als een toename in de capaciteiten en vrijheden van mensen om hun bestaan naar eigen voorkeur vorm te geven, kan in algemene zin gesteld worden dat het verband tussen ontwikkeling en migratie positief is.

Vrijwillige migratie, waarbij migranten trachten een beter bestaan op te bouwen, komt veelal voort uit een combinatie van een zekere mate van ontwikkeling gecombineerd met relatieve (en niet absolute) deprivatie en grote internationale inkomensverschillen. Zolang er substantiële Zuid-Noord verschillen in inkomen blijven bestaan, zullen omstandigheden van sterke groei vaak in eerste instantie gepaard gaan met een toenemende emigratiegeneigdheid, omdat mensen een zeker kapitaal nodig hebben om te kunnen migreren.⁶⁸ Binnenlandse en internationale migratie zijn vaak een intrinsiek onderdeel van meer algemene sociale en economische ontwikkelingsprocessen.

Verskillende studies wijzen uit dat emigratie in de regel pas geleidelijk afneemt na een lange periode van duurzame ontwikkeling en economische groei, op voorwaarde dat het land van herkomst perspectief en vertrouwen biedt door onder meer politieke stabiliteit en toenemende politieke vrijheden.⁶⁹ Dit gaat gepaard met toenemende retourmigratie en immigratie, waarna landen een transitie van netto emigratie- naar netto immigratielanden door kunnen maken.

Ontwikkelingssamenwerking kan door middel van de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling, politieke stabiliteit en goed bestuur indirect en op lange termijn een bijdrage leveren aan een geleidelijke afname van (de noodzaak van) migratie. De verwachting is echter dat de ontwikkeling van de armste landen niet direct tot een afname van emigratie naar Westerse landen zal leiden. Het valt eerder te verwachten dat de emigratie door de *take-off* ontwikkeling in de allerarmste landen de aanvankelijk alleen zal worden aangewakkerd (de zogenaamde *migration hump*)⁷⁰.

68 Skeldon 1992; Martin and en Taylor 1996; Zelinsky 1971; De Haas 2007c; Skeldon 1997

69 Rotte et al. 1997; Martin en Taylor 1996; Bohning 1994; Olesen 2002

70 Martin en Taylor 1996; zie ook Hatton and Williamson 2003

4 Beleidsprioriteiten

De voorgaande hoofdstukken laten zien dat migratie en ontwikkeling processen zijn die onderling sterk zijn verbonden. De theorie wijst ook uit dat het komen tot eenduidige conclusies over de ontwikkelingseffecten van migratie moeilijk is, maar dat migratie wel een klein, maar wezenlijk ontwikkelingspotentieel voor landen van herkomst heeft. De realisatie van dit potentieel door ontwikkelingslanden is evenwel mede afhankelijk van de politieke en economische randvoorwaarden die deze landen weten te scheppen.

Hoewel voor de economische ontwikkeling van Nederland migratie van groot belang wordt geacht, met name van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, betreft veel migratie vanuit ontwikkelingslanden ongewenste illegale migratie. Ten behoeve van de bevordering van legale gewenste migratie, en het tegengaan van illegale migratie en de uitvoering van het terugkeerbeleid is goede samenwerking met landen van herkomst essentieel.

Migratie is traditioneel een onderwerp dat gebaseerd was op binnenlandse agenda's. De laatste jaren is de aandacht voor de relatie tussen migratie en ontwikkeling in internationale fora echter fors toegenomen. Nederland acht het van groot belang dat er op mondiaal niveau wordt samengewerkt op het terrein van migratie en ontwikkeling. De actieve internationale rol die Nederland de afgelopen jaren heeft gespeeld zal dan ook worden voortgezet. De Tweede Kamer werd al eerder geïnformeerd over de VN *High Level Dialogue on International Migration and Development* (2006) en het zogeheten *Global Forum on Migration and Development* (2007).⁷¹ Nederland heeft inhoudelijk, financieel en personeel bijgedragen aan het Forum en zal deze rol in de toekomst van het Forum voort zetten. De tweede bijeenkomst van het Forum zal in oktober 2008 te Manilla worden gehouden.

71 Tweede Kamer, 2006–2007, 29 693, nr. 10; Tweede Kamer, 2007–2008, 29 693, nr. 14

Ook diverse internationale organisaties hebben het belang van de relatie tussen migratie en ontwikkeling onderkend. Nederland ondersteunt deze aandacht voor het thema en bepleit tegelijkertijd goede samenwerking tussen de verschillende internationale organisaties op dit vlak. In dit licht wordt ook de oprichting van de *Global Migration Group*⁷² verwelkomd. Nederland zal dergelijke initiatieven waar mogelijk stimuleren en ondersteunen.

Sinds de Europese Raad in 2005 de 'Algehele aanpak voor migratie' heeft aangenomen heeft het onderwerp een grote vlucht genomen binnen het Europees beleid en is gestage vooruitgang geboekt in de integratie van migratie in het externe en ontwikkelingsbeleid van de EU en vice versa. Er is gewerkt aan het verbeteren van dialoog en samenwerking met landen van herkomst en transit. Uitvoering van de actieplannen van Rabat en Tripoli, de Euromed-verklaring en het EU-Afrika-partnerschap⁷³ zijn de komende jaren prioritair. Hierin zal een evenwichtige benadering met aandacht voor wederzijdse wensen en verplichtingen het uitgangspunt zijn, met specifieke aandacht voor ontwikkeling en voor terugkeer. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van instrumenten als samenwerkingsplatforms voor dialoog over migratie en partnerschappen. Nederland zal zoeken naar samenwerking met een aantal gelijkgestemde lidstaten.

Nederland streeft naar (intensivering van) de dialoog over migratie met ontwikkelingslanden en naar het vastleggen van de samenwerking in partnerschappen met derde landen, met name ook in hierboven genoemd EU-kader. Binnen deze partnerschappen is ruimte voor ondersteuning en activiteiten op het vlak van migratie en ontwikkeling. In een partnerschap dient ruimte te zijn voor wederzijdse interesses en belangen, maar ook dienen, waar opportuun, afspraken over (het nakomen van) verplichtingen, met name waar het de terugname van eigen onderdanen betreft, te worden opgenomen. Het meewerken van landen aan terugkeer kan worden gestimuleerd door (extra) activiteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling. Landen die niet

72 De *Global Migration Group* (GMG) is een samenwerkingsverband van een tiental internationale organisaties die raakvlakken hebben met migratie. De GMG kent een halfjaarlijks roulerend voorzitterschap. Eind 2007 waren aangesloten: IOM, UNHCR, OHCHR, ILO, UNODC, UNCTAD, UNDESA, UNDP, UNFPA en WB.

73 'EU-Afrika-partnerschap voor migratie, mobiliteit en werkgelegenheid' (EU-Afrika Top, Lissabon, december 2007). Een van de drie prioriteiten binnen dit partnerschap is de implementatie van het actieplan aangenomen tijdens de conferentie voor Migratie en Ontwikkeling (Tripoli, november 2006).

meewerken aan terugkeer zullen in principe niet in aanmerking komen voor activiteiten op dit gebied. Bovendien zal in de dialoog met deze landen waar mogelijk aandacht worden gevraagd voor terugkeerproblematiek. Bij de totstandkoming van partnerschappen zal worden aangesloten bij de, in het kader van het terugkeerbeleid, te ontwikkelen landenstrategieën.

Op basis van de analyse zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3 alsmede bovenbeschreven internationale en Europese ontwikkeling, is gekozen voor de volgende zes beleidsprioriteiten. Deze zullen praktische en strategische invulling krijgen op het internationale, EU en nationale niveau.

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

De eveneens in dit hoofdstuk beschreven thema's mensenrechten, gezondheidszorg, *brain drain* en milieumigratie spelen een rol bij de uitwerking van het beleid. In alle beleidsprioriteiten wordt expliciet rekening gehouden met het bevorderen van gelijke kansen en rechten van vrouwen en met mensenrechten.

Tevens is een keuze gemaakt om activiteiten uit te voeren in de OS-partnerlanden, aangevuld met een drietal landen dat vanuit nationaal migratieperspectief van belang is.⁷⁴ Voor de periode 2008 – 2009 is gekozen voor Marokko, Sierra Leone en Angola. Dit zijn landen waarmee samenwerking van bijzonder belang wordt geacht op basis van de migratiesituatie in Nederland en in de landen zelf. In beginsel zal de landenkeuze iedere twee jaar (politiek) worden heroverwogen.

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

Allereerst is van belang bewustwording te creëren binnen Nederland. Mensen die nu vooral het migratiebeleid uitvoeren of zich specifiek met ontwikkelings-samenwerking bezighouden, dienen ook in het vizier te hebben welke effecten en consequenties het beleid over en weer heeft. De integratie van migratie binnen het ontwikkelingsbeleid en van ontwikkelingssamenwerking binnen het

74 Deze beperking geldt niet ten aanzien van de HRT (zie paragraaf 4.6.1).

migratiebeleid in Nederland zelf is een belangrijke voorwaarde om op effectieve en coherente wijze uitvoering te kunnen geven aan het migratie-en-ontwikkelingsbeleid.

4.1.1 Migratie in de ontwikkelingsdialoog

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. Recente studies hebben echter laten zien dat de potentiële positieve bijdrage van migratie doorgaans niet is verwerkt in armoedeanalyses en/of de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's).⁷⁵ Negatieve aspecten van migratie (*brain drain*, verspreiding van misdaad, verspreiding van HIV/AIDS, snelle urbanisatie) zijn daarentegen meestal wel in PRSP's opgenomen.

Zoals gesteld in het EU-Afrika-partnerschap zal Nederland in landen waar migratie géén deel uitmaakt van de PRSP's of vergelijkbare nationale ontwikkelingsstrategieën, bij de jaarlijkse gezamenlijke review van het PRSP wijzen op relevante aspecten van migratie en ontwikkeling. Dit zal gebeuren in samenwerking met andere donoren en met behoud van het beginsel van *ownership*. Hierbij wordt aangetekend dat PRSP's democratisch worden vormgegeven en gestuurd vanuit het betreffende land, en geen compilatie zijn van wensen van donoren en westerse thema's. Al vormt migratie geen vast onderdeel van PRSP's; het kan wel worden opgenomen in één van de vaste 'pijlers', zoals de economische pijler (monetair beleid, *pro-poor growth*) en de *governance* pijler (migratiemanagement).⁷⁶

In fragiele staten, waar doorgaans geen breed gedragen PRSP bestaat, kan migratie op twee manieren van belang zijn in de dialoog met het land en andere donoren. Allereerst kampen dergelijke landen veelal met de problematiek van *internally displaced persons* (IDP's) en vluchtelingen en de herintegratie van deze mensen als de situatie verbetert. Daarnaast kan er een mogelijk belangrijke rol weggelegd zijn voor de diaspora, zowel in politiek als financieel opzicht.⁷⁷ Migratie figureert tot nu toe ook beperkt binnen de Meerjarige Strategische Plannen (MJSPs) van de ambassades in de OS-partnerlanden. Hierin geven de

75 Black 2004

76 Hierbij wordt opgemerkt dat PRSP's alleen worden geschreven door de MOLs (Minst Ontwikkelde landen). Een belangrijke groep landen van waaruit migratie naar Nederland plaatsvindt wordt dus niet via PRSP's bereikt.

77 Zie paragraaf 4.3 en 4.4 en de nog te verschijnen notitie over fragiele staten.

ambassades aan hoe zij denken in te spelen op gesignaleerde ontwikkelingen in het land, gegeven hun positie in het krachtenveld van actoren. In die landen waar de factor migratie positieve danwel negatieve effecten van betekenis heeft, identificeren ambassades mogelijkheden en risico's waarop zij kunnen inspelen in de dialoog met de lokale autoriteiten.

Migratie is meer en meer onderdeel van het Europese externe en ontwikkelingsbeleid. Zo is migratie meegenomen in de programmering voor het tiende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en wordt migratie als thema gaandeweg meer opgenomen in de Europese Landen Strategie Papers. Ten behoeve van de Europese Landen Strategie Papers heeft de Europese Commissie voor (een groot deel van) de ACP-landen (Afrika, Caraïben, Stille Oceaan) zogenaamde migratieprofielen opgesteld. Nederland ondersteunt deze stapsgewijze integratie van migratie in het externe beleid en zal aandringen op werkelijk gebruik van deze informatie in het formuleren van beleid.

4.1.2 Ontwikkeling in de migratiedialoog

Op eenzelfde manier zullen in het formuleren van Nederlands beleid met betrekking tot migranten eventuele gevolgen voor ontwikkelingslanden zo veel mogelijk worden meegenomen. In de analyse van hoofdstuk drie is opgemerkt dat de potentiële positieve rol die migranten kunnen leveren aan de ontwikkeling van hun land van herkomst mede afhankelijk is van de mate van succes van migranten in landen van bestemming. Een goede integratie en participatie van migranten in de maatschappij kan dus zowel van belang voor de ontwikkeling van landen van herkomst als van landen van bestemming zijn.

Bij de bevordering van een mogelijke positieve bijdrage van migranten aan de ontwikkeling van hun land van herkomst dient voldoende aandacht te zijn voor de mogelijke gevolgen van betrokkenheid bij het land van herkomst in economische, culturele of politieke zin op het integratieproces in Nederland, alsmede het Nederlandse integratiebeleid. In dit licht kan onder meer verwezen worden naar een studie van het RISBO naar transnationale betrokkenheid en integratie van november 2003.⁷⁸ Uit deze studie wordt duidelijk 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 kunnen worden beschouwd. De vraag of een toenemende transnationale betrokkenheid van migranten een belemmering vormt voor de integratie, wordt in de studie niet éénduidig

78 Engbersen et al. 2003

beantwoord: er is geen bewijs voor de veronderstelling dat een sterke transnationale oriëntatie leidt tot een gebrekkige integratie in de Nederlandse samenleving maar het omgekeerde wordt evenmin vastgesteld.

Geldovermakingen versterken bijvoorbeeld de binding met het land van herkomst, maar wanneer deze geldovermakingen ten koste gaan van bepaalde noodzakelijke investeringen in het land van bestemming kunnen ze integratie belemmeren. Tegelijkertijd kan het overmaken van geld en/of de handel met een land van herkomst juist de economische positie van de migrant in Nederland versterken en zo de integratie bevorderen. Dit type investeringen draagt dan bij aan de sociaal-economische emancipatie van migranten. Nederland wenst *dé* ontwikkeling van transnationale activiteiten in het kader van migratie en ontwikkeling te bevorderen die een positieve uitwerking hebben op de integratie van migranten in Nederland en wil mogelijk negatieve effecten voorkomen.

Bij de keuze van ontplooiing van transnationale activiteiten, staat de individuele keuzevrijheid van migranten echter voorop. Wel is er een aantal mogelijkheden voor enige sturing vanuit de overheid. Ook zal er bij maatregelen waar sprake is van de bevordering van de inzet van migranten bij de ontwikkeling van hun land van herkomst, zoals bijvoorbeeld door middel van tijdelijke uitzending naar ontwikkelingslanden, in de voorlichting aandacht worden besteed aan het mogelijke effect van dergelijke activiteiten op het duurzame verblijf in Nederland.⁷⁹

In het kader van de bevordering van de integratie en participatie van migranten in de maatschappij kan worden genoemd dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor hoger opgeleide asielzoekers met een verblijfsvergunning een aantal beleidsmaatregelen aan de Tweede Kamer kenbaar heeft gemaakt om deze personen zo snel mogelijk in het arbeidsproces op te nemen. In de aanbiedingsbrief bij het rapport 'De arbeidsmarktpositie van hoger opgeleide vluchtelingen'⁸⁰ zijn een aantal maatregelen genoemd die voor de uitvoering van deze motie van belang zijn: het Banenoffensief vluchtelingen, de voorlichtingscampagne naar vluchtelingen, werkgevers en gemeenten en de maatwerktrajecten hoger opgeleide vluchtelingen. Deze maatregelen werden al eerder in een brief aan de Tweede Kamer toegelicht.⁸¹

79 Bij de bevordering van tijdelijke arbeidsmigratie naar Nederland is integratie in Nederland in beginsel niet aan de orde.

80 Tweede Kamer, 2005-2006, 27 223, nr. 80

81 Tweede Kamer, 2005-2006, 27 223, nr. 78

Hiernaast kunnen generieke maatregelen op het vlak van toelating genoemd worden, waarvan onderdanen van ontwikkelingslanden mede kunnen profiteren. Zo is bijvoorbeeld in december 2007 de zoektijd naar een baan voor buitenlandse studenten die in Nederland zijn afgestudeerd, verlengd. Zij hebben nu een zoektijd van een jaar, waarin zij vrij zijn om op de arbeidsmarkt een baan te vinden die voldoet aan de criteria zoals gesteld in de kennismigrantenregeling.

Ook kunnen burgers van ontwikkelingslanden gebruik maken van de Nederlandse kennismigrantenregeling en het voorstel voor een EU-richtlijn inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (*blue card*-voorstel). Dit *blue card*-voorstel laat ruimte voor regelingen die de werving van kennismigranten beperken, om zo braindrain uit ontwikkelingslanden te voorkomen. Verder biedt de regeling mogelijkheden aan *bluecard*-houders die langdurig ingezet zijn om gedurende een langere periode in het land van herkomst te werken of studeren zonder het verblijfsrecht te verliezen. Daarmee wordt circulaire migratie bevorderd.

Het werven van zorgpersoneel van buiten de EU dient een sluitpost te zijn van het arbeidsmarktbeleid. Herhaling van de situatie in 2000 en 2001 is ongewenst, toen enkele zorginstellingen verpleegkundigen uit ontwikkelingslanden (onder andere Zuid-Afrika en de Filipijnen) werven. Op verzoek van de regering hebben zorgwerkgevers daarna een keurmerk voor intermediairs en wervingsbureaus ontwikkeld. Nederland streeft er naar dat zorgwerkgevers een gedragscode opstellen voor het niet proactief werven van zorgpersoneel uit ontwikkelingslanden of uit landen met eigen tekorten aan zorgpersoneel.

Bij asielzoekers kan van volledige participatie in de samenleving geen sprake zijn. Evenwel wordt erkend dat het zo volledig mogelijk benutten van het potentieel van asielzoekers ook een positieve bijdrage kan leveren aan de uiteindelijke duurzaamheid van de terugkeer van de betreffende migrant. Ook kan dit een positieve rol spelen bij integratie in Nederland wanneer asiel wordt verleend. In dit kader is de Tweede Kamer reeds toegezegd dat de regelgeving die op de toegang tot de arbeidsmarkt voor alle asielzoekers in procedure ziet, zal worden verruimd door de recente oprekking van de referte-eis in de Werkloosheidswet (WW).⁸² Asielzoekers die langer dan een half jaar in procedure zijn, zullen derhalve in plaats van 12 weken de mogelijkheid krijgen om 24 weken per 52 weken te werken.

82 Tweede Kamer, 2006–2007, 29 861 en 30 573, nr. 17

4.2 Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratie-management

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 kan migratie een positieve rol spelen bij de ontwikkeling van landen. Er zijn echter ook negatieve aspecten verbonden aan migratie, zowel op individueel, nationaal als op internationaal niveau, zoals uitbuiting van migranten, *brain drain*, instabiliteit, ook in landen van transit, en een toename van mensensmokkel en –handel. Om het ontwikkelingspotentieel van migratie te verwezenlijken en misstanden 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, die primair te maken hebben met Zuid-Zuid migratie en transitmigratie, ontbreekt het hier aan. Een complicerende factor bij migratiebeheer is dat veel migratiestromen gemengd zijn: vluchtelingen maken gebruik van dezelfde routes en middelen als overige migranten. Hierdoor kan het complex zijn om vluchtelingen te scheiden van de overige migranten en vluchtelingen de bescherming te bieden waar zij recht op hebben.

Door deze complexiteit is capaciteitsopbouw van ontwikkelingslanden op het gebied van migratiebeheer nodig op verschillende deelterreinen. Op dit moment is er onvoldoende sprake van *alignment* en harmonisatie. De noodzaak van samenwerking voor het belang van een effectief migratiebeheer, en de positieve rol van migratie worden ook in toenemende mate onderkend door ontwikkelingslanden, die aandringen op ondersteuning op dit vlak. Deze ondersteuning kan, (mede) afhankelijk van de vraag en de behoefte van een land van herkomst of transit en de specifieke migratiesituatie, bijvoorbeeld bestaan uit een bijdrage aan het beheer van migratiestromen, inclusief contacten met de diaspora, en verbetering van dataverzameling, het bestrijden van illegale immigratie en faciliteren van legale migratie, de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel en adequate bescherming van vluchtelingen en asielzoekers. Daarnaast stimuleert capaciteitsopbouw het lokaal *ownership* bij het tegengaan van genoemde negatieve aspecten van migratie. Hiermee wordt ook de duurzaamheid zoveel mogelijk gewaarborgd.

4.2.1 Datacollectie en beleid en regelgeving

Een adequaat migratiebeleid heeft relevante informatie en recente data ten behoeve van een *evidence-based* aanpak. In een aantal landen ontbreekt inzicht in de bevolkingssamenstelling en (regionale) migratiedynamiek en is er onvoldoende inzicht in (mogelijkheden voor) beleid en regelgeving. Nederland zal, waar nodig, programma's en projecten ten behoeve van dataverzameling ondersteunen.

4.2.2 Grensbeheer

Grensbeheer is een belangrijk onderdeel van migratiebeheer en de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel in het bijzonder. Een goed grensbeheer kan bijdragen aan het verminderen van illegale migratie en het beter faciliteren van legale migratie. De komende jaren zal Nederland zich onverminderd 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.

Grensbeheer behelst ook een goed functioneren van de immigratiediensten die kunnen bijdragen aan betrouwbare en toegankelijk data over migratiestromen ten behoeve van een evenwichtig migratiebeleid. Op het gebied van ondersteuning van de opbouw van immigratiediensten is de ervaring van Nederland tot nog toe beperkt maar positief. In Ghana heeft, in samenwerking met andere donoren, een succesvol project plaatsgevonden met de Ghanese immigratiedienst. Op basis van deze positieve ervaring, waarbij gebruik wordt gemaakt van lokale expertise en kennisoverdracht, zullen komende jaren meer projecten worden ondersteund of ontwikkeld, waar met name aandacht zal zijn voor het bevorderen van de regionale samenwerking op het terrein van personenverkeer en het ontwikkelen van lokale expertise. Hiervoor zal wederom samenwerking en afstemming worden gezocht met andere donoren.

In dit kader zal Nederland ook de activiteiten van FRONTEX, het Europese agentschap voor het beheer van de buitengrenzen, ondersteunen. FRONTEX heeft een bijzondere rol toebedeeld gekregen in de samenwerking met derde landen en capaciteitsopbouw. Beoogd wordt onder meer dat derde landen participeren in gezamenlijke trainingen, en dat de informatie-uitwisseling tussen de EU en derde landen wordt versterkt zodat de weg wordt geëffend voor operationele samenwerking.

Nederland zet zich ervoor in dat bij migratiebeheer, waaronder grensbeheer en

opbouw van immigratiediensten, voldoende aandacht is voor bescherming en asiel.

4.2.3 Mensenhandel en –smokkel

In hoofdstuk 2 is reeds gewezen op de aanzienlijke risico's waaraan migranten die gebruik maken van smokkelnetwerken, vaak worden blootgesteld. Daar komt bij dat mensensmokkel maar al te vaak uitmondt in de uitbuiting en dwang die kenmerken zijn van mensenhandel. Door deze kenmerken kan mensenhandel worden gezien als een moderne vorm van slavernij. Een krachtige aanpak van zowel mensenhandel als mensensmokkel is dan ook geboden. Dit blijft onverkort een beleidsprioriteit. In de mensenrechtenstrategie, die in november 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt specifiek aandacht besteed aan het bestrijden van mensenhandel. Zoals in deze strategie wordt gesteld, zullen mensenrechtenaspecten in alle fasen van de beoogde aanpak nadrukkelijk worden meegenomen. De bescherming van het slachtoffer staat daarbij centraal.

Gelet op het grensoverschrijdende karakter van mensensmokkel en mensenhandel, is nauwe internationale samenwerking zowel multilateraal als bilateraal essentieel voor een effectieve aanpak. Het centrale referentiekader voor de mondiale samenwerking wordt gevormd door de protocollen inzake mensenhandel en mensensmokkel die deel uitmaken van het in 2000 tot stand gekomen VN-verdrag inzake bestrijding van georganiseerde grensoverschrijdende misdaad. Nederland is partij bij deze verdragen. Landen die technische assistentie nodig hebben bij de naleving van de verdragen kunnen daarvoor aankloppen bij de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Voorts biedt de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) landen hulp bij de opvang van slachtoffers.

In Europees verband spelen ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa een belangrijke normgevende rol. Nederland zal nauwe samenwerking in EU-kader bij de bestrijding van mensenhandel en –smokkel blijven bevorderen, zowel ten aanzien van het interne als het externe beleid van de Unie. Daarbij kan steun worden gevonden in de conclusies van de JBZ-Raad van 8-9 november 2007. De EU verleent assistentie aan (ontwikkelings)landen die kampen met capaciteitsgebrek op het gebied van justitie en politie en bij de slachtofferopvang. Het gezamenlijke actieplan van de EU en de Afrikaanse Unie ter bestrijding van mensenhandel (bekend als het 'Ouagadougou actie plan') heeft hiervoor de basis gelegd in relatie tot de Afrikaanse landen.

Ter aanvulling op deze multilaterale inspanningen wordt bilateraal samengewerkt met de belangrijkste bron- en doorvoerlanden van mensenhandel richting Nederland. Deze samenwerking gaat uit van de gedachte van een ketenaanpak die preventie, opsporing en vervolging en slachtofferhulp omvat. In dit kader worden projecten opgezet in diverse bronlanden. Hiervoor zijn verschillende financiële instrumenten beschikbaar. Met het oog op de preventie van mensenhandel wordt ook gekeken naar de inzet van zogenaamde Snelle Actieteams. Deze teams beogen expertise op het gebied van documentfraude en risicoprofielen van de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel, samen te brengen en alert en flexibel in te spelen op signalen van opmerkelijke wijzigingen in migratiestromen en activiteiten van mensenhandelaren.

4.2.4 Internationale bescherming

Activiteiten op het vlak van versterking van bescherming in de regio blijven onverkort een prioriteit van Nederland. Bescherming in de regio kan ook bijdragen aan het voorkomen van zogeheten secundaire migratiestromen (migratie nadat al bescherming is of had kunnen worden gevonden) en kan daarmee mede de problematiek van de gemengde migratiestromen adresseren. Over de inzet op het terrein van bescherming in de regio wordt de Tweede Kamer separaat geïnformeerd.

Nederland streeft er naar dat iedere vorm van migratiebeheer *protection-sensitive* is, dat wil zeggen dat migratiebeheer altijd voldoende aandacht schenkt aan de internationale beschermingsaspecten, waaronder het principe van *non-refoulement* en het folterverbod. Voorts zal de samenwerking tussen staten en de betrokken organisaties (onder andere de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR, IOM, het Internationale Rode Kruis) in het kader van asiel en migratie nadrukkelijk worden gestimuleerd. Dit zal niet alleen in het geval van gemengde migratiestromen toegevoegde waarde hebben, maar ook in omstandigheden waarin een vluchtelingensituatie ten einde loopt en ontwikkeling op gang komt.

4-3 Stimuleren van circulaire migratie / brain gain

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. Daarnaast is het een middel om de migratiesamenwerking met andere landen te verbreden.

In de nota 'Naar een modern migratiebeleid' geeft het kabinet aan de ogen niet te willen sluiten voor de migratiedruk vanuit ontwikkelingslanden. Het faciliteren en reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden is echter in sterke mate afhankelijk van de wijze waarop die tijdelijkheid kan worden vormgegeven. De Mode 4 onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) kunnen een kader scheppen waarbinnen die tijdelijkheid, voor zover het tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening betreft, goed kan worden vormgegeven. Het Nederlandse beleid is er op gericht zo min mogelijk obstakels voor het Nederlandse bedrijfsleven op te werpen voor de tijdelijke inzet van arbeidsmigranten in dat kader. Tegelijkertijd benadrukt Nederland in de GATS-onderhandelingen het belang van sectoren en wijzen van dienstverlening die van bijzonder belang zijn voor ontwikkelingslanden.

Door middel van de twee in hoofdstuk 3 beschreven vormen van circulaire migratie, tijdelijke arbeidsmigratie naar Nederland en tijdelijke uitzending vanuit Nederland naar het land van herkomst, kan *brain gain* worden bevorderd.

4.3.1 Tijdelijke arbeidsmigratie naar Nederland

Voor hoogopgeleiden bestaan reeds verschillende regelingen voor een verblijf in Nederland of deze worden ontwikkeld. Nederland kent de kennismigrantenregeling.⁸³ Tevens wordt binnen het Modern Migratiebeleid een

83 Op grond van de kennismigrantenregeling kunnen arbeidsmigranten die meer verdienen dan Euro 47.565 bruto per jaar (voor kennismigranten jonger dan 30 jaar geldt een inkomenscriterium van Euro 34.881 bruto/jaar, voor wetenschappelijk onderzoekers geldt geen salariscriterium) zonder tewerkstellingsvergunning in Nederland te werk worden gesteld door een werkgever die een convenant met de IND heeft afgesloten. De verblijfsvergunning voor de kennismigrant en eventueel zijn gezinsleden wordt via een snelle procedure (streeftermijn 2 weken) afgegeven. Sinds december jl. kunnen buitenlandse studenten die afstuderen aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs één jaar naar werk zoeken. Hebben zij na één jaar een baan gevonden met een salaris van minimaal Euro 25.000, dan vallen ook zij onder de kennismigrantenregeling.

talentenregeling uitgewerkt. In oktober 2007 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor de invoering van een zogenoemde *blue card* gepresenteerd, een systeem waarbij hoogopgeleide migranten uit derde landen (niet EU-landen) voor twee jaar in een EU-land kunnen werken, met de mogelijkheid dit verblijf te verlengen. Na een verblijf van vijf jaar in de EU kan een permanente verblijfsvergunning worden aangevraagd. Deze regelingen geven wel de ruimte maar zijn er niet op gericht dat de arbeidsmigranten terugkeren naar het land van herkomst. Nederland wil deze migranten in beginsel graag behouden voor het versterken van de Nederlandse kenniseconomie. Op korte termijn zou dit potentieel kunnen leiden tot *brain drain*, echter op langere termijn dragen deze migranten veelal ook bij aan de ontwikkeling van het land van herkomst door geldovermakingen, investeringen en het delen van kennis en ervaring.

Hoewel circulaire migratie een zeer actueel onderwerp is in internationale fora met betrekking tot migratie, bestaan er nog veel vraagtekens over of en hoe dit concept in de praktijk werkt. Een pilot is bedoeld om hierover meer duidelijkheid te verkrijgen: wat zijn risico's, mogelijkheden en onmogelijkheden. Bezien wordt of circulaire migratie toegevoegde waarde heeft als nieuwe aanpak in de ontwikkelingssamenwerking. Daartoe zullen afspraken worden gemaakt met een land van herkomst (ook over de medewerking bij terugkeer) en hierbij te betrekken bedrijven. Het zal gaan om mensen die reeds een vakgerichte basisopleiding hebben gevolgd en na twee jaar moeten teruggaan naar hun land van herkomst om daar de verworven kennis en ervaring te kunnen inzetten. Minimumloon, huisvesting en ziektekostenverzekering worden geregeld met de bedrijven waar zij zullen werken. Er komen twee pilots voor elk maximaal honderd circulaire migranten per land.

4.3.2 Tijdelijke uitzending vanuit Nederland naar het land van herkomst

Sinds 2004 steunt Nederland organisaties die projecten uitvoeren op het terrein van het tijdelijk uitzenden van migranten in Nederland naar het ontwikkelingsland waar zij oorspronkelijk vandaan komen, door middel van het verstrekken van subsidies. Dergelijke projecten zijn vraaggestuurd (op basis van de behoefte op de arbeidsmarkt in het land van herkomst) en vrijwillig (migrant meldt zich zelf aan en wordt op basis van de 'match' met de betreffende vraag geselecteerd). Hiermee geeft Nederland invulling aan het EU-Afrika-partnerschap, waarin landen opgeroepen wordt kennis en expertise van diaspora in te zetten in het land van herkomst. Twee voorbeelden van projecten die al enige tijd lopen zijn het MIDA Ghana Health Project en het Temporary Return of

Qualified Nationals (TRQN) project, beiden uitgevoerd door IOM. Een derde, kleinschaliger, project wordt uitgevoerd door een Burundese migrantenorganisatie.

Het *MIDA Ghana Health Project* maakt het mogelijk voor Ghaneezen in Nederland en andere EU-landen, werkzaam in de gezondheidssector, om hun vaardigheden, kennis en andere vormen van kapitaal over te dragen aan de Ghanese gezondheidssector via tijdelijke terugkeerprogramma's. Daarnaast krijgen Ghaneezen de mogelijkheid om trainingstrajecten in Nederland te volgen. Onlangs is het project een tweede fase ingegaan. Deze fase voorziet in een betere institutionele inbedding.

TRQN voorziet in de tijdelijke uitzending van in Nederland verblijvende migranten met een permanente verblijfsstatus naar hun land van herkomst. Hiervoor werd in 2006 een aantal landen geselecteerd, alle in een wederopbouwfase: Afghanistan, Sierra Leone, Soedan, Bosnië-Herzegovina, Servië en Montenegro en Kosovo. Via dit project zijn ondertussen zo'n 160 personen tijdelijk uitgezonden. Deze personen hebben in verschillende sectoren, zoals onderwijs en gezondheid, bijgedragen aan de wederopbouw van hun land van herkomst en zijn erin geslaagd om hun ervaring en kennis aan anderen over te dragen. Hierdoor zijn met name lokale organisaties versterkt. TRQN wordt zowel bij de deelnemers als ook bij de ontvangende landen en organisaties positief ontvangen.

De komende jaren zal dit soort projecten steun blijven krijgen. Uitgangspunt is dat aangesloten wordt bij het beleid van de landen van herkomst die de rol van diaspora bij de ontwikkeling willen versterken. Onderzocht wordt in hoeverre andere donoren interesse hebben om deel te nemen aan dergelijke projecten.

4.4 Versterken van de betrokkenheid van migranten-organisaties

Zoals blijkt uit hoofdstuk 3 kunnen migranten een niet te onderschatten rol spelen bij ontwikkeling van landen van herkomst. Door geldovermakingen, netwerken en andere vormen van betrokkenheid kunnen zij een zinvolle functie bij armoedebestrijding vervullen en een bijdrage leveren aan het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. De inzet van migranten bij ontwikkeling was er altijd al, maar stond veelal los van de bestaande structuren. Deze is de laatste tijd meer zichtbaar geworden. Ook vindt meer dialoog met hen plaats.

4.4.1 Ontwikkelingssamenwerking door migrantenorganisaties

Tallose migrantenorganisaties zijn actief in ontwikkelingssamenwerking. Vele kleinschalige projecten worden uitgevoerd die een aanvulling vormen op die van reguliere ontwikkelingsorganisaties. Dat zijn lovenswaardige initiatieven, die uitstekend zonder betrokkenheid van de overheid kunnen worden uitgevoerd. Activiteiten van migranten kunnen een meerwaarde hebben bij de ontwikkeling van hun land van herkomst. Migranten hebben nuttige netwerken en zijn vaak beter bekend met regelgeving in het land van herkomst. Een onderzoek zal worden uitgevoerd naar de voorwaarden waaronder de meerwaarde van migranten optimaal kan worden benut.

Er bestaan verschillende mogelijkheden voor migrantenorganisaties voor capaciteitsversterking en het aanvragen van subsidie voor uitvoering van projecten. Migrantenorganisaties kunnen, evenals andere organisaties, voor advies terecht bij de regionale Centra voor Internationale Samenwerking (COSsen). Financiële ondersteuning wordt binnen het Linkis-programma gegeven door Cordaid, Impulsis (het samenwerkingsverband van Edukans, ICCO en Kerk In Actie), Oxfam Novib, Hivos en NCDO. Ook NCDO kent een loket voor particuliere initiatieven (kleinschalige plaatselijke projecten, KPA). In totaal hebben de MFS-organisaties Oxfam Novib, Cordaid, de ICCO-alliantie en Hivos een budget van ruim Euro 12 miljoen beschikbaar voor deze 'front offices'. Ook bijvoorbeeld Seva Network Foundation geeft ondersteuning aan migrantenorganisaties.

Bezien zal worden waar de overheid kan faciliteren om de betrokkenheid van migranten bij de ontwikkeling van het land van herkomst te verbeteren. Er zal onderzocht worden of er voldoende toegang is tot fondsen voor migrantenorganisaties. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, zullen de middelen van de bestaande loketten worden opgehoogd en/of de toegang voor migranten worden verbeterd.

De meerwaarde van migranten kan ook liggen in een brugfunctie die zij kunnen vervullen. Door meer samenwerking tussen "autochtone" ontwikkelingsorganisaties en migrantenorganisaties kan deze brugfunctie beter worden benut. Hierbij ligt ook een verantwoordelijkheid bij de migranten zelf; zij zouden die potentiële meerwaarde wellicht beter kunnen benoemen. De integratie van migranten in gevestigde ontwikkelingsorganisaties is overigens lastig, zo blijkt uit het Cross Over Programma dat PSO (een vereniging van 46 ontwikkelingsorganisaties) momenteel uitvoert. Dit programma zal worden geëvalueerd en er zal worden bekeken of andere inspanningen nodig zijn.

4.4.2 Migrantenorganisaties als partner in beleid en uitvoering

Bij de overheid bestaat behoefte om gesprekspartners te hebben uit de migrantengemeenschap. Beseft wordt dat het waarschijnlijk niet haalbaar is vertegenwoordigers te vinden die bijvoorbeeld een heel land representeren. Daarvoor is de onderlinge verdeeldheid veelal te groot. De overheid zal hierbij alert zijn op mogelijk controversiële politieke activiteiten die door migrantenorganisaties in de landen van herkomst kunnen worden ontplooid. De overheid ziet het als wenselijk dat migrantenorganisaties zich organiseren, bijvoorbeeld in een platform.⁸⁴ Dit is een proces waarvoor de migrantenorganisaties primair zelf verantwoordelijk zijn. De overheid is bereid hierin ondersteunend op te treden, mogelijk in de vorm van een startsubsidie. De bedoeling is om kennis en expertise van migranten vooral thematisch of landenspecifiek in te zetten binnen ministeries en andere relevante organisaties. Ook zal de komende jaren een jaarlijkse consultatiedag worden georganiseerd.

Ook is het van belang dat migrantenorganisaties die daartoe de kwaliteiten en capaciteiten bezitten de kans krijgen door te groeien. Dit is een proces van lange adem. Er zullen middelen beschikbaar komen voor de gerichte versterking van een aantal organisaties die voldoen aan daarvoor gestelde criteria. Het doel is dat een aantal migrantenorganisaties kan doorgroeien en dat zij een volwaardige partner in ontwikkelingssamenwerking worden, zowel op landenniveau als thematisch.

4.4.3 Diasporabeleid van landen van herkomst

Overheden van landen van herkomst zijn ook meer en meer geïnteresseerd in hun diaspora. Regeringen van ontwikkelingslanden zien hun emigrantenpopulaties steeds meer als een cruciale bron van ontwikkeling en staan open om hun kennis, vaardigheden en middelen in te zetten voor ontwikkelingsdoeleinden. Door gerichte maatregelen wordt getracht migranten te overtuigen terug te keren, dan wel een andersoortige bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. Ook in het EU-Afrika-partnerschap is afgesproken meer samen te gaan werken om de diaspora en migrantenorganisaties te betrekken bij ontwikkeling. Indien daar om wordt verzocht door ontwikkelingslanden, zullen dergelijke initiatieven, waar nodig en waar mogelijk, worden ondersteund. In de landen waar Nederland een actief migratie-en-ontwikkelingsbeleid voert en waaruit in Nederland een substantiële migrantenpopulatie aanwezig is, zal met de

84 African Diaspora Policy Centre 2007

autoriteiten en andere betrokkenen besproken worden hoe de rol van de diaspora verder invulling kan krijgen. Er bestaat zowel bij een aantal ontwikkelingslanden, de Nederlandse overheid, alsmede bij uitvoerende organisaties van bijvoorbeeld brain gain projecten de wens over een profiel van verschillende diaspora te beschikken. Hiertoe lopen reeds verschillende initiatieven. Het opstellen van dergelijke profielen zou door de Nederlandse overheid kunnen worden gefaciliteerd.

4.4.4 Migranten en ondernemerschap

In Nederland wonen vele initiatiefrijke immigranten uit ontwikkelingslanden. Velen van hen worden ondernemer en velen zijn daarbij ook bezig met internationaal ondernemen gericht op hun land van herkomst. Hun activiteiten kunnen voor deze landen bijdragen aan duurzame ontwikkeling, groei van werkgelegenheid en kennisoverdracht. Voor zulke "nieuwe" Nederlandse internationale ondernemers zijn geen speciale instrumenten of subsidie-regelingen ingesteld, maar er wordt wel speciale actie ondernomen om bestaande instrumenten onder hun aandacht te brengen, c.q. om instituten beter voor hen toegankelijk te maken. De EVD maakt zich hier sterk voor door actief de netwerken van deze nieuwe ondernemers te verbinden met het eigen EVD-netwerk.⁸⁵ Tevens worden specifieke doelgroepen, zoals ondernemers van Marokkaanse afkomst, ondersteund door het organiseren van bijvoorbeeld beurzen en netwerkbijeenkomsten. Hiervan kunnen ook mensen met een andere achtergrond gebruik maken. Ondernemerschap door migranten in hun land van herkomst wordt voorts gestimuleerd door de Stichting IntEnt.

4.5 Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

De omvang van de grote stromen geldovermakingen van migranten op zichzelf is geen reden tot het voeren van actief beleid op het onderwerp geldovermakingen. Het gaat om privé-geld, waarvan de besteding een individuele keus is. Nederland is van mening dat overheden niet sturend mogen optreden, maar zij kunnen wel gunstige randvoorwaarden scheppen.

⁸⁵ De EVD heeft in april 2008 de publicatie "Nieuw Internationaal Ondernemen" uitgebracht. Hierin staan voorbeelden van rolmodellen en informatie over nieuw ondernemerschap.

Geldovermakingen op zichzelf kunnen geen ontwikkelingsproces in gang zetten. Landen van herkomst hebben een duidelijke eigen verantwoordelijkheid om gunstige economische en politieke ontwikkelingscondities te creëren. Nederland draagt hieraan onder meer bij door middel van financiële sector ontwikkeling. Er liggen wel kansen om de, dankzij geldovermakingen verbeterde, koopkracht op een meer duurzame structurele wijze aan de gehele bevolking ten goede te laten komen. De ontvangers van geldovermakingen zouden kunnen sparen, (elektronisch) betalingen kunnen doen en kredieten kunnen krijgen, mits de lokale financiële sector hiertoe mogelijkheden biedt. De financiële private sector speelt hierin een belangrijke rol, evenals in de ontwikkeling van een gezamenlijk betalingsverkeer; de overheid treedt slechts faciliterend op.

4.5.1 Verbetering van de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen

Het sturen van geld naar landen van herkomst is soms moeilijk en in veel gevallen relatief duur. Gezien de belangrijke rol die geldovermakingen spelen in het verbeteren van levensomstandigheden in landen van herkomst en als bron van harde valuta voor nationale overheden, is het belangrijk dat overheden ernaar streven het sturen van geld goedkoper en makkelijker te maken door het stimuleren van eerlijke concurrentie in de markt voor geldovermakingen en door kritisch te blijven kijken naar de wet- en regelgeving. De Tweede Kamer is in het verleden reeds geïnformeerd over de kosten van geldoverboekingen.⁸⁶

In 2006 is de Nederlandse Wet inzake geldtransactiekantoren geëvalueerd. Deze evaluatie is aan de Tweede Kamer aangeboden.⁸⁷ De wet is aan verandering onderhevig. Deze verandering heeft te maken met de implementatie van de Europese richtlijn betreffende betaaldiensten in de interne markt welke onder meer van toepassing is op geldtransactiekantoren. Deze richtlijn moet per 1 november 2009 geïmplementeerd zijn. De gevolgen hiervan voor de Wet inzake de geldtransactiekantoren worden momenteel in kaart gebracht. Hierbij moet worden opgemerkt dat uit diverse onderzoeken (onder andere *Goed geld overmaken*⁸⁸ door de Consumentenbond, oktober 2005) blijkt dat de snelheid en betrouwbaarheid belangrijkere factoren zijn dan de prijs. Uit onderzoek van de

86 Tweede Kamer, 2004-2005, 28 106, nr. 6 en 26 234, nr. 56

87 Tweede Kamer, 2005-2006, 30 598, nr. 1

88 Onderzoek onder Nederlanders van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse, Somalische en Ghanese afkomst.

Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is gebleken dat de Nederlandse markt voldoende competitief is. Echter, meer transparantie en inzicht in mogelijkheden en transactiekosten van de verschillende manieren van geld overmaken kan de concurrentie verder vergroten. Hiertoe is in Nederland de website www.geldnaarhuis.nl opgezet door Stichting IntEnt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2007 een bijdrage geleverd ter uitbreiding van de website. De bedoeling is dat de website in de toekomst onafhankelijk van subsidies kan voortbestaan. Nederland zal bezien of dergelijke concurrentievergroten initiatieven ook in de toekomst kunnen worden ondersteund.

4.5.2 Het vergroten van het armoedeverminderende effect van geldovermakingen door het stimuleren van initiatieven van migranten

Nederland biedt migrantenorganisaties via de loketten van verschillende maatschappelijke organisaties diverse mogelijkheden om geldovermakingen in te zetten voor ontwikkelingsactiviteiten, aangevuld met middelen uit het Medefinancieringsstelsel (MFS). Zoals beschreven in paragraaf 4.4.1 wordt onderzocht of hiertoe bij de bestaande loketten voldoende mogelijkheden zijn voor migranten. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, zullen de middelen van de bestaande loketten worden opgehoogd of de toegang voor migranten worden verbeterd.

4.5.3 Financiële sector ontwikkeling

Thans heeft minder dan 25 procent van de bevolking in ontwikkelingslanden toegang tot formele financiële diensten. Onderzoek⁸⁹ heeft aangetoond dat de financiële sector een belangrijke motor voor economische groei is en dat deze groei vooral de armen ten goede komt. Financiële sector ontwikkeling zal daarom de komende jaren een belangrijke focus van het Nederlandse beleid zijn. Hiervoor wordt verwezen naar de notitie over financiële sector ontwikkeling die eveneens in 2008 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. De ontvangers van geldovermakingen kunnen worden gezien als een interessante doelgroep voor spaarproducten, verzekeringen, kredieten en moderne betaalsystemen.

Het is aan de financiële sector in de ontvangende landen om deze kansen te benutten en aan de overheden daar om deze ontwikkeling te faciliteren en in goede banen te leiden. Onder meer door ondersteuning van initiatieven van de

89 Claessens en Feijen 2006

International Finance Corporation, Women's World Banking en de Consultative Group to Assist the Poor wordt hieraan aandacht geschonken, maar ook door ambassades in onder andere Mozambique, Tanzania en Zambia.

Specifiek voor migratie en ontwikkeling wordt binnen financiële sector ontwikkeling aandacht besteed aan:

- a. Het stimuleren van het gebruik van formele kanalen voor het overmaken van geld;
- b. Verbetering van de financiële en economische infrastructuur in landen van herkomst teneinde het geldverkeer te vergemakkelijken en de toegang tot financiële dienstverlening te verbeteren;
- c. Het vergroten van 'financiële alfabetisering' (met name van vrouwen) door middel van voorlichting ('banking the poor', overeenkomstig een voorstel van het Britse DFID). 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;
- d. Het koppelen van geldovermakingen aan andere financiële diensten (zie 4.5.4);
- e. 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.

4.5.4 Gebruik maken van gegevens over 'remittance corridors'

Een corridor wordt aangemerkt als het geheel van geldstromen van land A naar land B. Een eventueel gebrek aan concurrentie en technische inefficiënties van de corridor kan worden geïdentificeerd. Hiervoor is een multidisciplinaire benadering nodig. Er worden reeds diverse studies naar corridors gedaan, onder meer door de Wereldbank. Ook in opdracht van de Europese Investeringsbank zijn dergelijke studies gedaan.⁹⁰ Het ministerie van Financiën heeft de corridor Nederland-Suriname laten onderzoeken; Ecorys onderzocht de corridor Nederland-Marokko. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een omvangrijke stroom van geldovermakingen een extra stimulans zou moeten zijn voor het ontwikkelen van de financiële sector in de herkomstlanden van migranten. Het is aan de bankensector in het ontvangende land om op deze groeiemarkt in te spelen en aan de lokale overheden om hiervoor de randvoorwaarden te scheppen.

90 ECORYS 2006; EIB/FEMIP 2006

Gebruikmakend van de kennis over ‘remittance corridors’ kunnen geldovermakingen worden gekoppeld aan andere financiële diensten zoals leningen en hypotheekleningen, spaarvormen en microkredieten. Wanneer ‘totaalpakketten’ kunnen worden aangeboden aan deze klanten wordt het voor banken ook commercieel interessanter aan deze groep aandacht te besteden. Overheden kunnen hierbij een stimulerende rol spelen door banken te wijzen op belangrijke corridors.

4.6 Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Voor de handhaving én voor het draagvlak van het Nederlandse migratiebeleid is het van belang dat migranten die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, Nederland, bij voorkeur vrijwillig, verlaten. Door financiële steun of bijstand in natura kan terugkeerders hulp worden geboden bij het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst. Bovendien kan worden ingespeeld op de zorgen en capaciteitsproblemen bij overheden van de landen van herkomst over de opvang en herintegratie van terugkeerders.

In de afgelopen jaren is ervaring opgedaan met facilitering van zelfstandig vertrek, onder meer door IOM. Dit wijst uit dat financiële herintegratieondersteuning één van de stimulerende factoren voor zelfstandige terugkeer kan zijn.⁹¹ Daarnaast zijn positieve ervaringen opgedaan met herintegratieondersteuning in de vorm van scholing, hulp bij de bemiddeling naar werk en begeleiding bij het opzetten van een eigen bedrijf, inclusief toegang tot microkredieten. Ten slotte zijn diverse projecten uitgevoerd ten behoeve van de herintegratie van kwetsbare groepen, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Nederland zal zich ook de komende jaren inzetten voor de herintegratie van deze groepen waarbij terdege rekening gehouden zal worden met de specifieke behoeften van vrouwen.

Met inachtneming van de ervaringen met deze verschillende projecten zullen de mogelijkheden voor herintegratieondersteuning bij terugkeer worden uitgebreid. Binnen het budget voor migratie en ontwikkeling wordt hiervoor een bedrag van maximaal Euro 2 miljoen per jaar gereserveerd. Het gaat hier om:

1. Herintegratieregeling Terugkeer (HRT). Dit betreft een voortzetting in een nieuwe fase van de huidige regeling;

91 Gebruikmakend van de HRT-regeling, en haar voorganger, de Herintegratie Regeling Project Terugkeer, de HRPT-regeling zijn sinds juli 2004 3700 migranten zelfstandig vertrokken.

2. herintegratiebijdrage in natura voor (ex-)asielzoekers (persoonlijk ontwikkelingsfonds in natura);
3. nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst;
4. projecten voor bijzondere groepen die buiten de regelingen onder (1), (2) en (3) vallen.

4.6.1 Voortzetting Herintegratieregeling Terugkeer (financiële vertrekpremie)

De bestaande herintegratieregeling (HRT), een op de individuele vertrekkende gerichte financiële stimulans voor zelfstandig vertrek, loopt tot juli 2008. Het betreft een individuele regeling, waar in beginsel (ex-)asielzoekers een beroep op kunnen doen.⁹² Het gaat hier om een financiële bijdrage ter ondersteuning van herintegratie in het land van herkomst voor (ex-)asielzoekers, die een aanvraag voor zelfstandig vertrek indienen bij IOM. Als één van de voorwaarden geldt dat de ex-asielzoeker kenbaar maakt van deze regeling gebruik te willen maken vóór het verstrijken van de 28-dagentermijn, dan wel binnen één week na plaatsing in de zogenoemde vrijheidsbeperkende locatie. Deze regeling is beschikbaar voor alle landen van herkomst; op dit punt wordt dus een uitzondering gemaakt op de landenlijst van 40 + 3 landen. Hiermee is de HRT ook toegankelijk voor afvallers van de pardonregeling en ex-asielzoekers uit de gemeentelijke opvang locaties. Deze laatste worden afgebouwd en zullen per 1 januari 2010 niet meer bestaan.

Mede aan de hand van uitkomsten van een evaluatie van deze regeling alsmede de ervaringen van andere Europese landen is de inzet dat de huidige HRT na juli 2008 wordt voortgezet binnen het migratie-en-ontwikkelingsprogramma.⁹³ De hoogte van de bedragen wordt wellicht aangepast naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie en de ervaringen van andere Europese landen.

92 Vreemdelingen afkomstig uit EU, EER en de landen zoals opgenomen in bijlage 1 van de REAN uitvoeringsregeling 2006 kunnen evenwel geen beroep doen op deze regeling.

93 In verband met een mogelijk risico voor aanzuigende werking is binnen de huidige regeling een termijn gesteld voor het toepassingsbereik; slechts afgewezen asielzoekers die voor 1 januari 2008 een asielverzoek hebben ingediend, komen hiervoor in aanmerking. In de voortzetting van de HRT zal deze termijn worden aangepast opdat ook asielzoekers die na een nader te bepalen latere datum een asielverzoek hebben ingediend, in aanmerking komen voor deze individuele herintegratiesteun.

4.6.2 Herintegratiebijdrage in natura voor (ex-)asielzoekers (persoonlijk ontwikkelingsfonds in natura)

Ten tweede zal een herintegratiebijdrage in natura worden geïntroduceerd waarop (ex-) asielzoekers een beroep kunnen doen, als alternatief voor de financiële bijdrage. In eerste instantie zal de herintegratiebijdrage in natura in een aantal landen worden uitgevoerd. Hiervoor wordt een keuze gemaakt uit de landenlijst van 40 + 3 landen. Een voorwaarde is dat landen voldoende meewerken bij de terugkeer van hun burgers. Na twee jaar zal dit programma worden geëvalueerd.

De uitvoering van de herintegratie in natura zal worden uitbesteed. De hoogte van de financiële tegenwaarde van de ondersteuning in natura zal worden vastgesteld na consultatie van de organisaties die ervaring hebben op het gebied van herintegratieondersteuning. In het licht van verschillen in koopkracht in de terugkeerlanden alsmede specifieke herintegratiewensen zal hierbij maatwerk worden geboden en geen standaard bedrag worden voorgeschreven. De hoogte van de herintegratiebijdrage in natura wordt gemaximeerd voor volwassenen en kinderen. Afhankelijk van de mogelijkheden in landen van herkomst kan 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. Bij de begeleiding naar werk zal nadrukkelijk worden gekeken naar mogelijke samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven.

4.6.3 Nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst

Daarnaast, en in sommige opzichten in het verlengde van of als alternatief voor de HRT in natura, kan worden gedacht aan nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst. Op basis van haar (capaciteits)behoefte kan een overheid tot de conclusie komen dat de herintegratie van terugkeerders (niet alleen vanuit Nederland) een probleem is. Om dat probleem het hoofd te bieden zou een zogeheten National Returnee Programme kunnen worden opgezet, dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de betreffende overheid. Alle naar het land terugkerende vreemdelingen, waaronder ook vreemdelingen afkomstig uit andere Europese landen dan Nederland, zouden hier gebruik van kunnen maken. Nederland zou financiële (en eventueel technische) ondersteuning kunnen bieden voor het programma als geheel. Alleen de 40+3 landen komen hiervoor in aanmerking. Omdat de voorgestelde programma's in principe open staan voor teruggekeerden uit meerdere (Europese) landen, is Europese dan wel internationale co-financiering wenselijk. Een onderzoek zal worden geïnitieerd

ten einde de mogelijkheden op Europees niveau in kaart te brengen.

4.6.4 Projecten voor bijzondere groepen die buiten de regelingen onder (1) en (2) en (3) vallen

Verder bestaat het voornemen om herintegratieprojecten voor specifieke groepen voort te zetten, met inachtneming van de instroom. Hierbij zal het gaan om (mogelijk uiteenlopende) projecten voor kwetsbare groepen, zoals minderjarige migranten, slachtoffers van mensenhandel of personen met bepaalde medische klachten.

4.7 Overige thema's binnen migratie en ontwikkeling

4.7.1 Mensenrechten

Mensenrechten vormen een belangrijke prioriteit van het buitenlands beleid. In de notitie 'Naar een menswaardig bestaan - een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid'⁹⁴ wordt niet afzonderlijk ingegaan op de relatie tussen mensenrechten en migratie.⁹⁵ Dit betekent echter geenszins dat er in het kader van het mensenrechtenbeleid aan migranten geen aandacht wordt besteed. Het algemene uitgangspunt is dat een effectief mensenrechtenbeleid zich richt op alle groepen in een bepaald land: de rechten en fundamentele vrijheden van de mens gelden immers voor alle personen waarover de betrokken regering jurisdictie heeft, ongeacht hun verblijfsstatus.

Binnen de internationale discussies over migratie en ontwikkeling komt de bescherming van de mensenrechten van migranten regelmatig aan de orde. De tweede bijeenkomst van het *Global Forum on Migration and Development*, dat in oktober 2008 in Manilla zal worden gehouden, zal deels gewijd zijn aan de mensenrechten van migranten.

Ontwikkelingslanden leveren nogal eens kritiek op het immigratie- en integratiebeleid van de ontwikkelde landen, waaronder Nederland. Ook wordt westerse landen vaak verweten de mensenrechten van migranten niet serieus te nemen, omdat vrijwel geen enkel westers land het VN-Verdrag inzake de Rechten van Migrerende Werknemers en hun Gezinsleden heeft geratificeerd. Er is dan ook een zekere vrees dat een Noord-Zuid confrontatie op dit thema de samenwerking

94 Tweede Kamer, 2007–2008, 31 263, nr. 1

95 Aan mensenhandel wordt wel specifieke aandacht besteed; zie paragraaf 4.2.1

op andere terreinen van ontwikkeling en migratie kan bemoeilijken.

Evenwel overweegt Nederland vooralsnog niet het VN-verdrag inzake de Rechten van Migrerende Werknemers en hun Gezinsleden te tekenen en te ratificeren. In het kader van de mensenrechtenstrategie zet Nederland zich de komende jaren in voor de implementatie van bestaande verdragen. Deze mensenrechtenverdragen gelden ook voor migranten.

Nederland is van mening dat bovengenoemde kritiek van ontwikkelingslanden er niet toe mag leiden dat de aandacht voor de mensenrechten van migranten vermindert. Juist buiten de EU is de positie van migranten kwetsbaar en worden mensenrechten geschonden. De VN-Mensenrechtenraad stelde in juli 2005 Jorge Bustamante aan als zijn Speciaal Rapporteur inzake de mensenrechten van migranten. In zijn rapport aan de Mensenrechtenraad van februari 2007⁹⁶ geeft de rapporteur onder andere een overzicht van de berichten die hij aan verschillende landen heeft gestuurd over vermeende mensenrechtenschendingen van migranten. Hieruit komt naar voren dat de rapporteur zich voor wat de situatie buiten de EU betreft, met name zorgen maakt om de rechtspositie van vluchtelingen in Noord-Afrika en om die van 'gastarbeiders' in de Arabische Golfstaten en Zuid-Oost Azië. De arbeidsomstandigheden van migranten in de Golfregio zijn inderdaad vaak beneden de maat. Recente maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid van de eigen onderdanen hebben ertoe geleid dat migranten collectief worden uitgezet.

Nederland maakt zich in het kader van het buitenlands beleid sterk voor mensenrechtenproblematiek met betrekking tot migranten. Zo wordt in de Euromed-dialoog nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de positie van vluchtelingen. Ook in de dialoog tussen de EU en de Golfstaten worden mensenrechten, waaronder die van migranten, regelmatig aan de orde gesteld. Ten aanzien van de situatie in West-Afrika is de EU in het bijzonder geïnteresseerd in de afspraken die in ECOWAS-kader zijn gemaakt ten aanzien van de liberalisering van het personenverkeer binnen deze regio.

Voor zover er bijvoorbeeld in het kader van het *Global Forum on Migration and Development* kritiek komt op het beleid van de EU-lidstaten, zijn er voldoende argumenten om deze kritiek te pareren. In alle EU-lidstaten is immers sprake van een deugdelijke rechtsgang, die kan eindigen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Dit Hof deinst er niet voor terug staten terecht te wijzen

96 A/HRC/4/24 en Add. 1-3

indien naar de mening van het Hof het vreemdelingenbeleid of de tenuitvoerlegging ervan strijd oplevert met het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens. Staten zijn dan verplicht hun (uitvoerings)beleid aan te passen.

Voor het voeren van een optimale dialoog over de mensenrechten van migranten is het van belang op deze en andere rechtswaarborgen te kunnen wijzen en ook te beschikken over specifieke informatie over het beleid terzake. Met het oog hierop is geïnventariseerd op welke terreinen de kritiek het grootst is. De regering is van plan op basis hiervan een informatiebundel te maken voor al diegenen die deelnemen aan de dialoog over mensenrechten van migranten, hetzij in multilateraal, hetzij in bilateraal kader.

4.7.2 Gezondheid

Gezondheid is nauw verweven met zowel migratie als ontwikkeling. Enerzijds wordt bij migratie gedacht aan de gezondheid van migranten en hun toegang tot zorg. Dit behelst ook de relatie tussen de mobiliteit van migranten en veranderingen in het voorkomen van ziekte in de landen van bestemming zoals Nederland. Anderzijds is gezondheid van belang voor ontwikkeling, evenals ontwikkeling van belang is voor gezondheid. Achterblijvende migrantenfamilies krijgen vaak verbeterde toegang tot gezondheidszorg vanwege geldovermakingen. Zo gezond mogelijk zijn is een fundamenteel recht van de mens⁹⁷, maar ook een economisch belang. Gezonde mensen kosten namelijk minder aan zorg en zijn beter in staat aan het economische productieproces deel te nemen.

Dat gezondheid en ontwikkeling nauw verweven zijn blijkt uit de centrale positie die seksuele rechten en reproductieve gezondheid (SRGR), HIV/AIDS en gezondheidszorg binnen het beleid van ontwikkelingsamenwerking innemen. Migrantenvormen een kwetsbare groep. Er bestaat, bijvoorbeeld, een duidelijke relatie tussen mobiliteit en een toegenomen kans om met HIV besmet te zijn, zoals opgenomen in de HIV/AIDS notitie.⁹⁸

Nederland onderschrijft het fundamentele recht op gezondheid en toegang tot zorg zonder onderscheid des persoon. Dat geldt dus ook voor migranten. Nederland besteedt hier binnen het ontwikkelingsbeleid met betrekking tot

97 De constitutie van de Wereldgezondheidsorganisatie WHO stelt dat *'the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being'*.

98 Tweede Kamer, 2003–2004, 29 648, nr. 2

gezondheidszorg aandacht aan. Thema's zijn een beter toezicht op het voorkomen van ziekte, cultureel en taalmatig adequate toegang tot vooral eerstelijnszorg en het verbeteren van kennis en bewustzijn met betrekking tot de gezondheid van migranten. Deze maatregelen zijn van groter belang en ook effectiever voor de volksgezondheid dan mobiliteitsbeperkingen op basis van gezondheidsvoorwaarden.

4.7.3 Bestrijden van brain drain

Zoals blijkt uit hoofdstuk 3 ligt *brain drain* genuanceerder dan eerder aangenomen werd. Brain drain komt voor in een beperkt aantal landen en in een beperkt aantal sectoren. Daarbij komt dat Nederland nauwelijks brain drain veroorzaakt: de Sociaal-Economische Raad concludeerde in 2007 dat het Nederlandse aandeel in de *brain drain* uit (kwetsbare) ontwikkelingslanden zeer beperkt van omvang is.⁹⁹ Binnen de bredere ontwikkelingssamenwerking wordt het, waar relevant, wel meegenomen. Dit geldt met name in de sector gezondheidszorg, zoals in Zambia waar de overheid al enkele jaren de salarissen van plattelandsartsen aanvult om *brain drain* uit rurale gebieden tegen te gaan. De Zambiaanse overheid wordt door Nederland ondersteund bij het beheer van dit programma. Ook in Ghana wordt in de discussie met de Ghanese overheid over personeelsmanagement in de gezondheidszorg het tegengaan van *brain drain* meegenomen. Hier ligt duidelijk ook een verantwoordelijkheid bij de overheden van de landen van herkomst, bijvoorbeeld om de arbeidsomstandigheden in de medische sector te verbeteren of om meer te investeren in basisgezondheidszorg.

De EU als geheel veroorzaakt wel *brain drain*. Nederland zal in die zin haar verantwoordelijkheid nemen en wel actief activiteiten in EU-verband steunen, zoals het ontwikkelen van een gezamenlijke *code of conduct for ethical recruitment*. Ook wordt de tegenhanger van *brain drain*, namelijk *brain gain*, gestimuleerd (zie prioriteit stimuleren van circulaire migratie / *brain gain*). Daarnaast zal Nederland (Europese) initiatieven tot onderzoek naar de mogelijkheid van maatregelen om brain drain te compenseren actief ondersteunen.

4-7-4 Milieumigranten

Veel armen in ontwikkelingslanden zijn voor hun levensonderhoud direct afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen. Slecht beheer van natuurlijke hulpbronnen in combinatie met een groeiende bevolking kan vruchtbare grond verloren doen gaan, en tekorten aan drinkwater, brandstof (hout) en voedsel opleveren. Migratie heeft echter veelal een complexe achtergrond, waarbij het specifieke effect van het verlies van natuurlijke hulpbronnen moeilijk is te bepalen. Er zijn ook voorbeelden waar verbeterd beheer van natuurlijke hulpbronnen heeft geleid tot terugkeer van stedelingen naar het platteland. Het is derhalve lastig te definiëren wie milieumigrant is en wie niet en samenhangend daarmee, wat de juridische status is van een dergelijke migrant. Voorspellingen over het aantal milieumigranten over de komende decennia lopen sterk uiteen van 25 miljoen tot 1 miljard in de komende 40 jaar. Het uiteenlopende aantal heeft mede te maken met de verschillende gehanteerde definities.

Nederland zal een actief beleid blijven voeren op gebied van milieu en ontwikkeling, door beïnvloeding van de internationale discussie binnen de milieuverdragen, in de samenwerking met de multilaterale organisaties en de bilaterale partners en in de discussie met NGO's. De investeringen in milieu en ontwikkeling bedragen 0,1 procent van het BNP. Nederland zal de ontwikkeling op het gebied van milieumigratie blijven volgen, alsmede de discussie over de ontwikkeling van een internationaal geaccepteerde definitie van een milieumigrant.

5 Het Migratie- en-Ontwikkelings- programma

In dit hoofdstuk worden de doelstellingen en de prioriteiten van het migratie-en-ontwikkelingsbeleid als geheel vertaald naar het niveau van personele inzet, beschikbare middelen en het voornemen tot het publiceren van beleidsregels voor het verstrekken van subsidies.

De uitwerking van de nieuwe prioriteiten vraagt personele inzet van de betrokken ministeries. De benodigde personele inzet zal binnen de bestaande formaties worden gerealiseerd.

Alle activiteiten zoals beschreven in onderhavige notitie worden binnen de bestaande budgetten gefinancierd. Over de verdeling van de beschikbare middelen over deze activiteiten zal tussen de betrokken ministeries nader overleg plaatsvinden.

In ieder geval wordt een deel van de activiteiten gefinancierd uit een subsidiekader. Hiertoe wordt het bestaande Terugkeer, Migratie en Ontwikkelingsprogramma heringericht volgens de in deze notitie beschreven prioriteiten en gekozen landen. Het budget voor dit subsidiekader bedraagt Euro 5 miljoen per jaar, ten laste van de ODA-begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In aanvulling op de nationale middelen zal aansluiting worden gezocht bij andere donoren of ingezet worden op Europese (co)financiering.

Het Migratie-en-Ontwikkelingsprogramma zal worden ingericht conform de uitgangspunten van deze notitie. Deze middelen zullen in 2008 en in 2009 gedeeltelijk voor de lopende verplichtingen onder het huidige programma worden aangewend. Activiteiten die niet voldoen aan de uitgangspunten van de nieuwe notitie – dit betreft met name activiteiten die worden uitgevoerd in landen buiten de in deze notitie vastgestelde landenlijst – zullen worden afgebouwd.

Het Migratie-en-Ontwikkelingsprogramma zal, door middel van een bijdrage, subsidie of opdracht, als volgt in worden gezet voor de beleidsprioriteiten:

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

Beleidsontwikkeling en overige activiteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling: hiervoor zal, afhankelijk van de aard van de werkzaamheid een subsidie, een bijdrage of opdracht worden verstrekt.

2. *Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement:*

Hiervoor wordt een bijdrage of opdracht verstrekt.

3. *Stimuleren van circulaire migratie / brain gain met nadruk op arbeidsmigratie:*

Voor tijdelijke uitzendingen vanuit Nederland naar het land van herkomst wordt onder meer overwogen de huidige bijdrageovereenkomst met IOM te verlengen. Een positief besluit hiertoe is mede afhankelijk van de appreciatie van de (kwalitatieve) resultaten tot nu toe. Deze komen beschikbaar medio 2008.

Gezien de complexe aard van de werkzaamheden (afspraken intermediairs, convenant met bedrijven e.d.) van de pilot circulaire migratie naar Nederland wordt expertise ingehuurd buiten de betrokken ministeries. Hiertoe wordt mogelijk een tender uitgeschreven.

4. *Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties:*

Voor gerichte versterking van een aantal migrantenorganisaties zullen subsidiemiddelen worden gereserveerd.

5. *Versterken van de relatie tussen geldovermakingen van migranten en ontwikkeling:*

Indien mogelijkheden via maatschappelijke organisaties niet voldoende blijken, zal worden overwogen de middelen van bestaande loketten bij maatschappelijke organisaties op te hogen.

6. *Bevorderen van duurzame terugkeer (en herintegratie):*

- Herintegratieondersteuning door middel van de Herintegratieregeling Terugkeer: deze regeling wordt thans uitgevoerd door IOM (in de vorm van een bijdrageovereenkomst), en heeft een looptijd tot medio 2008. Met inachtneming van de resultaten van de evaluatie van deze regeling, is onze inzet dat deze zal worden voortgezet.
- Herintegratieregeling in natura: voor de introductie van deze nieuwe herintegratiebijdrage als ondersteuning bij het opbouwen van een duurzaam bestaan in het land van herkomst zal een (subsidie)tender worden uitgeschreven.
- Herintegratie voor kwetsbare of andere bijzondere groepen: bijdrage of subsidie.

Voor het verstrekken van subsidies zullen beleidsregels en een daarmee samenhangend subsidieplafond worden vastgesteld en vervolgens gepubliceerd in de Staatscourant. Ontvangen subsidieverzoeken worden, binnen het raamwerk van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken, getoetst aan nader te bepalen formele en inhoudelijke criteria. In ieder geval zal gelden dat voorstellen binnen de prioriteiten van deze notitie dienen te vallen. Van de landenkeuze voor activiteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling (de overeengekomen lijst van 40 + 3 landen) zal in principe niet worden afgeweken.

Een evaluatie van de geïmplementeerde activiteiten is voorzien voor medio 2011.

Overzicht van OS-partnerlanden

Versnelde MDG-bereiking

Hoofdcriteria:

1. Laaginkomensland
2. Fragiliteitsprobleem is niet dominant
3. Overheidsstructuren bieden voldoende perspectief om mee te werken

Bangladesh*

Benin

Bolivia*

Burkina Faso

Ethiopië*

Jemen*

Ghana

Kenia

Mali

Mongolië

Mozambique

Nicaragua

Rwanda*

Senegal

Tanzania

Uganda*

Zambia

Veiligheid en ontwikkeling

Hoofdcriteria:

1. Fragiliteit of scherpe ongelijkheid blokkeert armoedevermindering

Afghanistan

Burundi

Colombia

Congo, Democratische Rep.

Guatemala

Kosovo VR Res.1244

Pakistan

Palestijnse Gebieden

Sudan

Brede relatie

Hoofdcriteria:

1. (Aankomend) middeninkomensland
2. Fragiliteitsprobleem is niet dominant

Egypte*

Georgië*

Indonesië

Moldavië

Vietnam

Zuid-Afrika

Suriname**

Uitfasering van ontwikkelingssamenwerking in de komende vier jaar:

Bosnië-Hercegovina

Eritrea

Sri Lanka***

Albanië

Armenië

Kaapverdië

Macedonië, FYR

Opmerkingen:

* = landen die tevens (potentiële) veiligheidsproblemen kennen

** = binnen de verdragsrelatie afspraak gemaakt over uitfasering van de verdragsmiddelen

*** = alleen humanitaire hulp als gevolg van huidige veiligheidssituatie

Aanvullende landen voor migratie en ontwikkeling: **Marokko, Angola en Sierra Leone**

Literatuurlijst

- Adams, R. H. 1989. Worker Remittances and Inequality in Rural Egypt. *Economic Development and Cultural Change* 38:45-71.
- . 1991. The Economic uses and Impact of International Remittances in Rural Egypt. *Economic Development and Cultural Change* 39:695-722.
- . 2003. *International Migration, Remittances, and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- Adams, R. H., en J. Page. 2005. Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries? *World Development* 33:1645-1669.
- African Diaspora Policy Centre. 2007. *The Contribution of African Diaspora to Policy Dialogue*.
- Agunias, D. R. 2006a. *From a zero-sum to a win-win scenario? Literature review on circular migration*. Migration Policy Institute.
- . 2006b. *Remittances and Development: Trends, Impacts, and Policy Options*. Migration Policy Institute.
- Bakewell, O., en H. de Haas. 2007. 'African Migrations: continuities, discontinuities and recent transformations,' in *African Alternatives*. Edited by L. de Haan, U. Engel, and P. Chabal, pp. 95-118. Leiden: Brill.
- Barry, K. 2006. Home and away: The construction of citizenship in an emigration context. *New York University Law Review* 81:11-59.
- Bauer, T., en K. Zimmermann. 1998. 'Causes of International Migration: A Survey,' in *Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration*. Edited by P. Gorter, P. Nijkamp, and J. Poot, pp. 95-127. Aldershot: Ashgate.

- Black, R.. 2004. *Migration and Pro-Poor Policy in Africa*. Working paper nr. C6. Sussex Centre for Migration Research
- Bencherifa, A. 1996. 'L'impact de la Migration Internationale sur le Monde Rural Marocain.' *Séminaire sur 'La Migration Internationale'*, 6-7 juin 1996, Rabat, 1996, pp. 403-429.
- Bohning, W. R. 1994. Helping Migrants to Stay at Home. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 534:165-177.
- Brown, R. P. C. 1994. *Consumption and investments from migrants' remittances in the south pacific* ILO.
- Buch, C. M., A. Kuckulenz, en M.-H. L. Manchec. 2002. *Worker Remittances and Capital Flows*. Kiel Working Paper No. 1130. Kiel: Kiel Institute for World Economics.
- Castles, S., en M. J. Miller. 2003. *The Age of Migration*, Second revised and updated edition (1998) edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: MacMillan Pres Ltd.
- Claessens, S. en Feijen, E.H.B. (2007). *Financial Sector Development and the Millennium Development Goals*. World Bank Working Paper No. 89.
- Courbage, Y. 1994. Demographic Change in the Arab World: The Impact of Migration, Education and Taxes in Egypt and Morocco. *Middle East Report* 24:19-22.
- Cox Edwards, A., en M. Ureta. 2003. International migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador. *Journal of Development Economics* 72:429-61.
- Day, L. H., en A. İçduygu. 1997. The Consequences of International Migration for the Status of Women: A Turkish Study. *International Migration* 35:337-371.
- Dayton-Johnson, J., L. T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz, en D. Papademetriou. 2007. *Gaining from migration: Towards a new mobility system*. Paris: OECD.
- Drumtra, J. 2006. West Africa's Refugee Crisis Spills Across Many Borders. *Migration Information Source* August.

- Eckstein, S. 2004. Dollarization and its discontents - Remittances and the remaking of Cuba in the post-Soviet era. *Comparative Politics* 36:313-+.
- ECORYS. 2006. *The remittance corridor the Netherlands - Morocco. Report for NFX (Netherlands Financial Sector Development Exchange)* Ecorys.
- EIB/FEMIP. 2006. *Study on improving the efficiency of workers' remittances in Mediterranean countries*. Rotterdam: Ecorys.
- Engbersen, G., Snel, E., Leerkes, A., van San, M., en Entzinger, H. 2003. Over landsgrenzen. Transnationale betrokkenheid en integratie.
- Fan, C. S., en O. Stark. 2007. International migration and 'educated unemployment'. *Journal of Development Economics* 83:76-87.
- Fargues, P. 2006. *The Demographic Benefit of International Migration: Hypothesis and Application to Middle Eastern and North African Contexts*. World Bank.
- Fokkema, T., en G. Groenewold. 2003. De migrant als suikeroom. DEMOS 19.
- Gamlen, A. 2006. *Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of states use them? Working Paper No. 32*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford.
- GCIM. 2005. *Migration in an interconnected world: New directions for action*. Geneva: Global Commission on International Migration.
- Ghosh, B. 2006. *Migrants' Remittances and Development: Myths, Rhetoric and Realities*. Geneva/ The Hague: IOM/ The Hague Process on Refugees and Migration.
- de Haas, H. 2005. International migration, remittances and development: Myths and facts. *Third World Quarterly* 26:1269-1284.
- . 2006a. *Engaging diasporas: How governments and development agencies can support diasporas' involvement in development of origin countries. A study for Oxfam Novib*. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.
- . 2006b. Migration, remittances and regional development in Southern Morocco. *Geoforum* 37:565-580.

- . 2007a. Morocco's Migration Experience: A Transitional Perspective. *International Migration* 45.
- . 2007b. *The Myth of Invasion: Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*. International Migration Institute, University of Oxford.
- . 2007c. Turning the tide? Why development will not stop migration. *Development and Change* 38.
- de Haas, H., en R. Plug. 2006. Cherishing the goose with the golden eggs: Trends in migrant remittances from Europe to Morocco 1970-2004. *International Migration Review* 40:603-634.
- Hampshire, K. 2006. Flexibility in domestic organization and seasonal migration among the Fulani of northern Burkina Faso. *Africa* 76:402-426.
- Hanson, G. H., en C. Woodruff. 2002. *Emigration and educational attainment in Mexico*. Mimeo. University of California at San Diego.
- Hatton, T. J., en J. G. Williamson. 2003. Demographic and Economic Pressure on Emigration out of Africa. *Scandinavian Journal of Economics* 105:465-486.
- Heinemeijer, W. F., J. A. van Amersfoort, W. Ettema, P. De Mas, and H. van der Wusten. 1976. *Weggaan om te Blijven. Gevolgen van Gastarbeid op het Marokkaanse Platteland*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Sociaal Geografisch Instituut.
- IFAD. 2007. *Sending Money Home: Worldwide Remittance Flows to Developing Countries*. International Fund for Agricultural Development.
- IMI. 2006. *Towards a New Agenda for International Migration Research*. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.
- Jones, R. C. 1998. Remittances and Inequality: A Question of Migration Stage and Geographical Scale. *Economic Geography* 74:8-25.
- Kapur, D. 2003. *Remittances: the new development mantra?* Palais des Nations.

- Kapur, D., en J. McHale. 2003. Migration's new payoff. *Foreign Policy* November/December:49-57.
- Kategekwa, J. 2006. Extension of Modus 4 commitments to include unskilled workers in the WTO.
- King, R., M. Dalipaj, en N. Mai. 2006. Gendering migration and remittances: Evidence from London and northern Albania. *Population Space and Place* 12:409-434.
- Kirisci, K. 2003. Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration *Migration Information Source* November 2003.
- Koser, K. 2007. Maximizing the benefits of circular migration for the Netherlands: a report prepared by the Hague Process on Refugees and Migration Foundation for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- Lucas, R. E. B. 1987. Emigration to South-Africa's Mines. *The American Economic Review*:313-330.
- Martin, P. L., en J. E. Taylor. 1996. 'The anatomy of a migration hump,' in *Development strategy, employment, and migration: Insights from models*. Edited by J. E. e. Taylor, pp. 43-62. Paris: OECD, Development Centre.
- Massey, D. S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino, en J. E. Taylor. 1993. Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review* 19:431-466.
- . 1998. *Worlds in motion: Understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- McKenzie, D. J. 2006. 'Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households,' in *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*. Edited by Ç. Özden and M. Schiff. Washington D.C.: World Bank.
- Merkle, L., en K. F. Zimmermann. 1992. Savings, remittances and return migration. *Economic Letters* 38:77-81.
- Mishra, P. 2007. Emigration and wages in source countries: Evidence from Mexico. *Journal of Development Economics* 82:180-199.

- Myntti, C. 1984. Yemeni Workers Abroad. *Merip reports* 124:11-16.
- Newland, K., en E. Patrick. 2004. *Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in their Countries of Origin. A Scoping Study for the Department of International Development*. Washington, DC Migration Policy Institute
- Nyberg-Sorensen, N., N. Van Hear, en P. Engberg-Pedersen. 2002. The migration-development nexus evidence and policy options state-of-the-art overview. *International Migration* 40:3-47.
- OECD. 2007a. *International Migration Outlook*. Paris: OECD.
- . 2007b. Policy Coherence for Development, Migration and Developing Countries.
- Olesen, H. 2002. Migration, return, and development: An institutional perspective. *International Migration* 40:125-150.
- Østergaard-Nielsen, E. Editor. 2003. *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rapoport, H., en F. Docquier. 2005. *The Economics of Migrants' Remittances*. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Ratha, D. 2003. 'Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance,' in *Global Development Finance 2003*, pp. 157-175. Washington D.C.: World Bank.
- Ratha, D., en W. Shaw. 2007. *South-South Migration and Remittances*. Washington: World Bank, Development Prospects Group.
- Reyneri, E. 2001. Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union. ILO.
- van Rooij, A. 2000. *Women of Taghzoute: The Effects of Migration on Women left Behind in Morocco*. MA Thesis, University of Amsterdam.

- Rotte, R., M. Vogler, en K. F. Zimmermann. 1997. South-North refugee migration: Lessons for development cooperation. *Journal of Development Economics* 1:99-115.
- Salih, R. 2001. Moroccan migrant women: Transnationalism, nation-states and gender. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27:655-671.
- Schoorl, J., L. Heering, I. Esveldt, G. Groenewold, R. v. d. Erf, A. Bosch, H. d. Valk, en B. d. Bruijn. 2000. *Push and Pull Factors of International Migration: A Comparative Report*. Luxembourg: Eurostat, European Communities.
- SER. 2007. Arbeidsmigratiebeleid. Advies 07/02.
- Skeldon, R. 1992. On Mobility and Fertility Transitions in East and Southeast Asia. *Asian Pacific Migration Journal* 1:220-249.
- . 1997. *Migration and development: A global perspective*. Essex: Longman.
- Smit, M.L. 2001. Sociaalrechtelijke bescherming in de vrije markt, een sociaalrechtelijke vergelijking tussen het EG-recht en het GATS-regime tegen de achtergrond van het vrije dienstenverkeer. Afstudeerscriptie VU.
- Stark, O., C. Helmenstein, en A. Prskawetz. 1997. A brain gain with a brain drain. *ECOLET* 55:227-234.
- Stark, O., J. Edward Taylor, en Shlomo Yitzhaki. 1988. Migration, Remittances in Inequality: A Sensitivity Analysis Using the Extended Gini Index. *Journal of Development Economics* 28:309-322.
- Stark, O., en J. E. Taylor. 1989. Relative Deprivation and International Migration. 26 1:1-14.
- Taylor, E. 1984. Egyptian migration and peasant wives. *Merip reports* 124:3-10.
- Taylor, E. J. 1994. 'International migration and economic development: a micro economy-wide analysis,' in *Development Strategy, Employment and Migration*. Edited by E. J. Taylor. Paris OECD.
- Taylor, J. E. 1999. The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process. *International Migration* 37:63-88.

- Taylor, J. E., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, D. S. Massey, en A. Pellegrino. 1996. International migration and community development. *Population Index* 62:397-418.
- Taylor, J. E., en T. J. Wyatt. 1996. The shadow value of migrant remittances, income and inequality in a household-farm economy. *Journal of Development Studies* 32:899-912.
- Taylor, M. J., M. J. Moran-Taylor, en D. R. Ruiz. 2006. Land, ethnic, and gender change: Transnational migration and its effects on Guatemalan lives and landscapes. *Geoforum* 37:41-61.
- Thieme, S., en S. Wyss. 2005. Migration Patterns and Remittance Transfer in Nepal: A Case Study of Sainik Basti in Western Nepal. *International Migration* 43:59-98.
- UNDESA. 2006. *International Migration 2006*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- UNHCR. 2007. *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Geneva: UNHCR.
- UNPFA. 2006. *State of World Population. A Passage to Hope. Women and International Migration*.
- Van Hear, N. 2004. Diasporas, Remittances, Development, and Conflict. *Migration Information Source*, June 1, 2003.
- Van Hear, N., F. Pieke, en S. Vertovec. 2004. *The contribution of UK-based diasporas to development and poverty reduction COMPAS* ; Department for International Development
- Vonk, G. 2006. Varianten van premierestitutie bij tijdelijke arbeidsmigratie. Discussie paper. In opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Winters, L.A. 2005. Developing country proposals for the liberalisation of movements of natural service suppliers. Working Papers T8, Development Research Center on Migration, Globalisation and Poverty.

- . 2003. GATS Modus 4: The Temporary movement of natural persons. A win win situation, especially for LDCs.
- Winters, L.A., T.L. Walmsley, Z.K. Wang en R. Grynberg. 2001. Negotiating the liberalisation of the temporary movement of natural persons.
- Woodruff, C., en R. Zenteno. 2007. Migration networks and microenterprises in Mexico. *Journal of Development Economics* 82:509-528.
- World Bank. 2005. *Global Development Finance 2005* Washington D.C.: World Bank.
- . 2007a. *Online policy brief on global remittances*. Washington D.C.: World Bank.
- . 2007b. *World Development Indicators 2007*. Washington D.C.: World Bank
- WTO. 2005. *International Trade Statistics*. Geneva: WTO.
- Yang, D. 2004. *International Migration, Human Capital, and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks*. University of Michigan
- Zelinsky, Z. 1971. The Hypothesis of the Mobility Transition. *Geographical Review* 61:219-249.
- Zoomers, A., en T. v. Naerssen. 2006. International migration and national development in sub-Saharan Africa. Viewpoints and policy initiatives in the countries of origin. Radboud University, Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Social Affairs and Employment.

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

oktober 2008

BZD76646N

