

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Theory of Change

MIGRATIE EN ONTWIKKELING

Narratief

In de nota 'Investeren in Perspectief' is een nieuwe agenda voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking gepresenteerd.¹ Daarin staat ook het beleid op het terrein van migratie en vluchtelingenopvang in de regio beschreven (paragraaf 2.4). Deze Theory of Change beschrijft hoe Nederland perspectief en duurzame leefomstandigheden verbetert voor vluchtelingen en gastgemeenschappen door bij te dragen aan betere bescherming, onderwijs en andere voorzieningen, en kansen op werk. Zo krijgen vluchtelingen en ontheemden dichtbij huis adequate bescherming, hulp en kansen om een nieuw (tijdelijk) bestaan op te bouwen. In lijn met SDG 10.7 zet Nederland zich daarnaast in voor veilig, ordelijk en regulier verlopende migratie. Prioriteiten hierbij zijn de bescherming van mensenrechten, het voorkomen van irreguliere migratie, het tegen gaan van mensensmokkel en -handel, het vergroten van bewustzijn van potentiële migranten van de risico's van irreguliere migratie en het faciliteren van terugkeer en duurzame herintegratie.

DEEL I – BESCHERMING EN OPVANG IN DE REGIO

1.1 Waarom een focus op bescherming en opvang in de regio?

Wereldwijd blijft het aantal ontheemden en vluchtelingen stijgen. Steeds meer vluchtelingen verblijven in steden (94%) in plaats van vluchtelingenkampen en het duurt steeds langer voordat zij naar huis terug kunnen keren (>20 jaar).² Het grootste deel (85%) van alle vluchtelingen en ontheemden wordt op dit moment opgevangen in lage- en middeninkomenslanden, die grote problemen ervaren als werkloosheid, armoede en een gebrek aan adequate voorzieningen.³ De toestroom van grote aantallen vluchtelingen leidt tot spanningen met gastgemeenschappen en kan de stabiliteit van het betreffende land ondermijnen.⁴ Daarbij vormt bescherming, van zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen, een groot probleem. Vooral vrouwen en meisjes lopen risico slachtoffer te worden van (seksueel) geweld.⁵

Daarom is het van belang dat NL blijft investeren in adequate bescherming, hulp en kansen (door onderwijs en werk) voor vluchtelingen om een nieuw (tijdelijk) bestaan op te bouwen in het land

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 952, nr. 1.

² UNHCR Global Trends 2017; UNHCR (2016). Global Trends – Forced Displacement in 2015.

³ UNHCR (2018). Global Trends – Forced Displacement in 2017; World Bank (2017). Forcibly Displaced: Toward a Development Approach: Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. Washington, DC: World Bank.; Development Initiatives (2018). Global Humanitarian Assistance Report 2018.

⁴ Zie Sanghi, A., Onder, H., & Vemuru, V. (2016). "Yes" in My Backyard? Washington DC: The World Bank and UNHCR.; World Bank. 2017. Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. Washington, DC: World Bank.; UNHCR. (2017). Left Behind: Refugee Education in Crisis.; UNICEF. (2017). No lost generation – Protecting the futures of children affected by the crisis in Syria.; Ruauadel, H., & Morrison-Metois, S. (2017). Responding to Refugee Crises in Developing Countries – What can we learn from evaluations? OECD.; Andres-Vinas, D., Gorevan, D., Hartbert, M., Phillips, Melissa., & Saieh, A. (2015). Right to a Future – Empowering refugees from Syria and host governments to face a long-term crisis. Joint Agency Briefing Paper. Oxfam International.; Uzelac, A., & Meester, J. (2018). Is there protection in the region? Clingendael Conflict Research Unit. Daarnaast onderschrijft de baseline studie voor de evaluatie van het Regional Development and Protection Programme (RDPP) in de Hoorn van Afrika, in opdracht van DGIS (LET, 2018), deze bevinding.

⁵ World Bank (2017). Forcibly Displaced: Toward a Development Approach: Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. Washington, DC: World Bank.

waar zij verblijven (SDG's 1, 4, 8, 17 en migratie-agenda⁶ pijler 2: versterken opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio).⁷ Evenredige steun voor vluchtelingen en gastgemeenschappen is van belang om spanningen tussen vluchtelingen en gastgemeenschappen tegen te gaan.⁸ Het kabinet versterkt en verbreedt de samenwerking met landen die veel vluchtelingen opvangen, vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid, en om te voorkomen dat de instabiliteit in de regio zich verder uitbreidt.

1.2 Context

Veel landen zijn terughoudend om vluchtelingen toegang tot werk en lokale dienstverlening te bieden, omdat het binnenslands tot protest leidt van de lokale bevolking. In veel gevallen zitten vluchtelingen hierdoor gevangen in een hulpafhankelijke situatie met weinig zicht op het bouwen van hun eigen toekomst. Als tussenoplossing wordt er door humanitaire hulporganisaties (VN en NGO's, samen met lokale overheidsinstantie voor vluchtelingen) in landen die veel vluchtelingen opvangen vaak een parallel systeem opgezet om te voorzien in de basisbehoeften van vluchtelingen, gefinancierd vanuit internationale noodhulp.⁹ Dit vermindert de mogelijkheden voor vluchtelingen om zelf de regie te voeren over hun leven (t.w. kiezen waar je gaat wonen, naar welke school de kinderen gaan, hoe je je inkomen besteedt enz.), belemmert de lokale integratie van vluchtelingen en het leidt tot relatief hoge kosten en geringe duurzaamheid.¹⁰

Ondanks genoemde obstakels, tonen de onderhandelingen over het VN Vluchtelingenpact dat er internationaal consensus is ontstaan dat een uitzichtloos verblijf in vluchtelingenkampen geen duurzame oplossing biedt en dat vluchtelingen meer kansen moeten krijgen om deel te nemen aan de samenleving in het land van opvang en een nieuw, zelfredzaam bestaan op te bouwen, totdat terugkeer mogelijk is.¹¹ De ervaring van de afgelopen twee jaar leert dat er ruimte kan ontstaan om vluchtelingen toegang te geven tot werk en lokale voorzieningen indien de internationale gemeenschap zich bereid toont om de lokale ontwikkelingsplannen te ondersteunen, zodat niet alleen de perspectieven van vluchtelingen verbeteren, maar ook die van de lokale bevolking. Het is het meest effectief als de EU-lidstaten en de Europese Commissie extra steun combineren met maatregelen om handel en investeringen te bevorderen en hechtere samenwerking op andere terreinen die voor betrokken landen belangrijk zijn.¹²

1.3 Waar zet Nederland op in?

Nederland draagt op drie manieren bij aan verbeterde opvang in de regio:

1. Versterkte bescherming en rechtspositie

Het is van belang om de rechtspositie van vluchtelingen te versterken in het land waar zij verblijven. Vluchtelingen hebben behoefte aan een legale verblijfsstatus, documentatie, bescherming, duidelijkheid omtrent hun rechten en plichten en toegang tot rechtsmiddelen om naleving van hun

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 19 637, nr. 2375.

⁷ Dit is in lijn met het IOB 2018 rapport (IOB (2018). Transition and inclusive development in Sub-Saharan Africa. The Hague: Ministry of Foreign Affairs. IOB report 422.) en aanbevelingen door de Wereldbank, UNDP, AFDB en veel andere onafhankelijke onderzoekers die genoemd worden in het rapport.

⁸ Deze benadering maakt onderdeel uit van de New York Declaration for Refugees and Migrants van September 2016, en het daaruit voortvloeiende Comprehensive Refugee Response Framework. Deze documenten maken onderdeel uit van het VN Vluchtelingencompact, waarover onderhandelingen nog lopen.

⁹ The global compact on refugees – zero draft 31 January 2018; Rowley, E.A., Burnham, G.M., & Drabe, R.M. (2006). Protracted Refugee Situations: Parallel Health Systems and Planning for the Integration of Services. *Journal of Refugee Studies*, 19(2), 158-186.

¹⁰ World Bank. (2018). Informing Durable Solutions by Micro-Data: a skills survey for refugees in Ethiopia.

¹¹ Deze benadering maakt onderdeel uit van de New York Declaration for Refugees and Migrants van September 2016, en het daaruit voortvloeiende Comprehensive Refugee Response Framework. Deze documenten worden in oktober 2018 met consensus formeel aanvaard, als onderdeel van de VN Vluchtelingencompact.

¹² Deze benadering maakt onderdeel uit van de 'New York Declaration for Refugees and Migrants' van September 2016, en het daaruit voortvloeiende 'Comprehensive Refugee Response Framework' (CRRF), alsmede de pilots in een aantal landen om het CRRF uit te voeren (o.a. Ethiopië, Oeganda).

rechten zeker te stellen.¹³ Een legale verblijfstatus en documentatie is van belang voor toegang tot basisvoorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg, en om te participeren in de samenleving (bv. openen bankrekening, opzetten eigen bedrijf).¹⁴ Vluchtelingen en ontheemden bevinden zich in een kwetsbare positie. Daarom is aandacht noodzakelijk voor het voorkomen en tegengaan van mishandeling, uitbuiting, (seksueel) geweld, overlevingsprostitutie, kinderarbeid en kindhuwelijken, en het bieden van psychosociale zorg.¹⁵ Er is speciale aandacht voor kwetsbare groepen, zoals vrouwen, kinderen en mensen met een beperking. Daarnaast wordt de veiligheid vergroot, bv. via “community policing”.

2. Toegang tot onderwijs en geïntegreerde dienstverlening

Het is niet eenvoudig om (binnen korte tijd) adequate opvang en voorzieningen te realiseren voor grote aantallen vluchtelingen. Gastlanden hebben steun nodig bij het uitbreiden en verbeteren van publieke voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, water en sanitaire voorzieningen, infrastructuur en duurzame energie. De focus van Nederland ligt in dit kader op onderwijs. Investerings in onderwijs verdienen zich vele malen terug: mensen die onderwijs genieten worden zelfredzamer en minder kwetsbaar en hun bijdrage aan de lokale economie neemt toe.¹⁶ Hierbij is aandacht voor gelijke toegang tot onderwijs voor iedereen, inclusief meisjes en kinderen met een beperking.¹⁷ Ervaring leert dat hierbij goed gekeken moet worden naar de randvoorwaarden voor vluchtelingen om naar school te kunnen, zoals transport, sanitaire voorzieningen en taallessen. Alleen toegang tot onderwijs is bovendien niet genoeg: door het verbeteren van lerarenopleidingen, psychosociale zorg, lesmaterialen en curricula waarborgt Nederland de kwaliteit van onderwijs om te zorgen dat kinderen niet alleen naar school gaan maar ook leren. Daarnaast zet Nederland in op vraag-gestuurde beroepsopleidingen die gericht zijn op gaten in de arbeidsmarkt.

3. Betere kansen op werk

Grootschalige opvang van vluchtelingen zet druk op de lokale economie, werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden en lonen. Landen die veel vluchtelingen opvangen verkeren in een bijzondere situatie en hebben steun nodig, ook als het om midden-inkomenslanden gaat (zoals Jordanië en Libanon). Afhankelijk van de lokale context wordt de combinatie van bijdragen en gunstige financieringsvormen (“zachte leningen”) aangepast. De afgelopen anderhalf jaar is voor veel vluchtelingen de toegang tot werk vergroot, dankzij brede akkoorden met opvanglanden (combinatie van OS, leningen, garanties, bevorderen handel & investeringen, politieke -en veiligheidssamenwerking). De uitdaging is nu om deze akkoorden om te zetten in concrete resultaten, in termen van meer vluchtelingen en lokale gemeenschappen die in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. Het beleid richt zich daarom op alle vormen van inkomsten genererende activiteiten, zowel werken voor loon als werken als zelfstandige. Hierbij gaat veel aandacht uit naar adequate arbeidsomstandigheden, het voorkomen van kinderarbeid en het wegnemen van obstakels voor vrouwen.¹⁸

¹³ Ter verbetering van de rechtspositie zet de Directie voor Sociale Ontwikkeling in op het versterken van het maatschappelijk middenveld, zodat vluchtelingen geïnformeerd zijn over en kunnen opkomen voor hun rechten. Deze benadering wordt uiteengezet in de ToC Dialogue and Dissent.

¹⁴ UNHCR – Registration <http://www.unhcr.org/registration.html>

¹⁵ Het beschermen tegen seksueel geweld en tegengaan van kindhuwelijken past binnen de bredere gender aanpak van het Nederlandse buitenlandbeleid zoals uiteengezet in de Theory of Change over vrouwenrechten en gendergelijkheid.

¹⁶ Voor het belang van onderwijs, zie IOB 2011 en 2018 en World Bank – World Development Report 2018.

¹⁷ Betere toegang tot informatie en middelen (anticonceptie) verbetert de situatie van meisjes, waardoor ze de keuze hebben naar school te gaan. Deze benadering wordt verder uiteengezet in de Theory of Change over vrouwenrechten en gendergelijkheid.

¹⁸ Het steunen van werkgelegenheid voor zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen, verbeteren van arbeidsomstandigheden, voorkomen van kinderarbeid en wegnemen van obstakels voor vrouwen is in lijn met de Theory of Change over private sectorontwikkeling en vrouwenrechten en gendergelijkheid.

In alle interventies zet Nederland in op het *mainstreamen* van gender.¹⁹ Het verbeteren van gendergelijkheid vraagt om actieve inzet, door de belangen en behoeften van vrouwen en meisjes mee te nemen in alle fasen van beleid, uitvoering en monitoring & evaluatie van programma's.²⁰

Assumpties:

- Lokale overheden en gemeenschappen zijn in staat en bereid om samen te werken. Als opvanglanden niet bereid zijn vluchtelingen te integreren in lokale systemen, blijven parallelle systemen bestaan en staat de duurzaamheid van de Nederlandse inzet op het spel. Binnen het VN Vluchtelingencompact hebben verschillende landen al bereidheid getoond om samen te werken.
- Het nastreven van deze doelen zal een positieve impact hebben op de sociale cohesie tussen vluchtelingen en gastgemeenschappen. In situaties waar gastgemeenschappen even kwetsbaar en gemarginaliseerd zijn als vluchtelingen kunnen vermeende ongelijkheden in hulpverlening tot spanningen en conflict leiden.²¹ Aan de andere kant kunnen programma's gericht op geïntegreerde dienstverlening juist betere kansen creëren voor gastgemeenschappen en bijdragen aan lokale economische groei.²² Goede context- en conflictanalyses zijn hierbij van groot belang.²³
- Toegang voor vluchtelingen tot de lokale arbeidsmarkt heeft een positief effect op zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen, inclusief verminderde kwetsbaarheid, hogere inkomsten en positieve fiscale effecten voor de gastlanden.²⁴ Echter, de omvang van deze voordelen is afhankelijk van contextuele factoren.
- Vluchtelingen hebben de potentie om deel te nemen en een positieve bijdrage te leveren aan de economie van opvanglanden.²⁵ Niet alle vluchtelingen kunnen zelfvoorzienend worden. Te allen tijde moet rekening gehouden worden met kwetsbare groepen zoals invaliden, ouderen en zieken. Bovendien zullen programma's gericht op levensonderhoud en onderwijs niet het gewenste effect hebben zonder aandacht voor traumaverwerking, psychosociale hulp en mentale gezondheid.²⁶

1.4 Hoe bereikt Nederland die resultaten en met wie?

Nederland is een bescheiden speler op het wereldtoneel. We kunnen het verschil maken door onze menskracht en middelen slim in te zetten. Nederland heeft daarom een partnerschap gesloten met vijf organisaties die een sleutelrol vervullen bij het realiseren van een ontwikkelingsgerichte benadering van langdurige ontheemding, met focus op onderwijs en werk: UNICEF, Wereldbank, UNHCR, ILO en IFC. Samen met acht focuslanden in de Syrië-regio en Hoorn van Afrika²⁷ proberen we onze collectieve impact te vergroten en vernieuwende initiatieven uit te werken om de rechtspositie en perspectieven van zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen te verbeteren. Dit partnerschap wordt aangevuld met activiteiten van NGO's, kennisinstellingen en bedrijven.²⁸ Nederland is internationaal een van de weinige landen die apart beleid en programma's heeft

¹⁹ Het *mainstreamen* van gender in de programma's past binnen de bredere gender aanpak van het Nederlandse buitenlandbeleid zoals uiteengezet in de Theory of Change over vrouwenrechten en gendergelijkheid.

²⁰ Gender is een dwarsdoorsnijdend thema in het resultatenraamwerk van DSH/MO.

²¹ Sanghi, A., Onder, H., & Vemuru, V. (2016). "Yes" in My Backyard? Washington DC: The World Bank and UNHCR.; Aukot, E. (2003). It Is Better to Be a Refugee Than a Turkana in Kakuma: Revisiting the Relationship between Hosts and Refugees in Kenya. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 21(3).

²² Sanghi, A., Onder, H., & Vemuru, V. (2016). "Yes" in My Backyard? Washington DC: The World Bank and UNHCR.; Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan, and Naohiko Omata. (2014). *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*. Humanitarian Innovation Project, Refugee Studies Centre, University of Oxford.; Jacobsen, K. (2005). *The Economic Life of Refugees*. Kumarian Press.

²³ Conflictsensitiviteit is een dwarsdoorsnijdend thema in het resultatenraamwerk van DSH/MO.

²⁴ Clemens, M., Huang, C., & Graham, J. (2018). The Economic and Fiscal Effects of Granting Refugees Formal Labor Market Access. *Center for Global Development (Working Paper 496, October 2018)*.

²⁵ World Bank. (2017). *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*. Washington, DC: World Bank.

²⁶ Reisen, van, M., Stokmans, M., Kidane, S., Melicherova, K., & Schoenmaeckers, R. (2018). Causes and dynamics of mixed unskilled migrants trafficked within the Horn region. A study including Eritrea, Ethiopia and Sudan. Tilburg University.

²⁷ Het betreft eerst en vooral Libanon en Jordanië, en daarnaast Irak, Egypte, Ethiopië, Oeganda, Sudan en Kenia.

²⁸ Hiertoe is op 28 september 2018 een subsidiekader voor migratie en opvang in de regio gepubliceerd.

uitgewerkt om de doelstellingen uit de VN Vluchtelingencompact, voor de overgang van een humanitaire naar een duurzame, ontwikkelingsgerichte aanpak, te verwezenlijken. Onze kracht zit ook in het betrekken van alle belangrijke onderdelen van de maatschappij door samenwerking te bevorderen tussen internationale organisaties, private sector, overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen.

DEEL II – BESCHERMING, IRREGULIERE MIGRATIE EN TERUGKEER

2.1 Waarom een focus op bescherming, irreguliere migratie en terugkeer?

De lange termijndoelen (long-term outcomes) 'verminderde irreguliere migratie en betere bescherming mensenrechten van migranten' (migratie-agenda pijler 1: voorkomen van irreguliere migratie) en 'toegenomen terugkeer en duurzame herintegratie' (migratie-agenda pijler 4 : minder illegaliteit, meer terugkeer) zijn nauw verweven met de bredere nationale en internationale context.²⁹ Er is gebrek aan sociaal-economisch perspectief, onveiligheid en instabiliteit in de regio's rondom Europa, wat irreguliere migratiestromen en daarmee gepaard gaand leed in de hand werkt. Binnen Nederland en de EU zijn polarisatie en verdeeldheid rondom het thema migratie en vluchtelingen sinds de crisis van 2015 sterk toegenomen. Vermindering van irreguliere migratie en betere bescherming zijn ook vanuit dit perspectief noodzakelijk voor het draagvlak voor migratiebeleid.

2.2 Context

Er is zowel binnen als tussen herkomst- en bestemmingslanden nog weinig ruimte om compromissen te sluiten en te komen tot brede migratiesamenwerking. Herkomstlanden hebben belang bij banengroei en economische ontwikkeling in eigen land, meer mogelijkheden voor legale migratie en mobiliteit, en geldovermakingen van migranten (vaak veel meer dan alle OS die naar een land gaat). Bestemmingslanden willen zelf bepalen wie hun land binnenkomt en er mag blijven. De meeste landen zijn overigens zowel herkomst-, transit als bestemmingsland, wat het beeld compliceert maar ook kansen biedt om nader tot elkaar te komen. De verbinding tussen migratiebeleid en andere beleidsterreinen zoals handel en investeringen, arbeidsmarkt en veiligheid moet nog uitkristalliseren. Er is terechte aandacht voor preventie en het wegnemen van grondoorzaken zoals uitzichtloze armoede (verergerd door snelle bevolkingsgroei), klimaatverandering en instabiliteit. Dit zal echter pas op lange termijn effect kunnen hebben en vereist een veel bredere inzet dan alleen ontwikkelingssamenwerking. Gegeven deze context zal irreguliere migratie voorlopig een realiteit blijven.³⁰

Irreguliere migratie naar Europa gaat gepaard met grootschalige *mensensmokkel en mensenhandel*. Transnationale criminele netwerken verdienen miljarden³¹ aan de uitbuiting van kwetsbare migranten.³² De bestrijding hiervan is een uitdaging vanwege de afhankelijkheid van de lokale bevolking in sommige regio's van inkomsten uit mensensmokkel³³ (die vaak naadloos overgaat in mensenhandel, vooral in Libië) en goede organisatie van criminele netwerken die in schril contrast staat met de gebrekkige capaciteit van autoriteiten van herkomst- en transitlanden en de grotendeels ontbrekende samenwerking tussen deze landen. Irreguliere migranten vertrekken daarnaast vaak met een onvolledig of onjuist beeld van de realiteit van de reis en de beoogde

²⁹ De integrale migratie agenda van het kabinet, die 6 pijlers omvat, is als volgt te vinden: *Kamerstukken II 2017/18*, 19 637, nr. 2375.

³⁰ Volgens de definitie van IOM zijn irreguliere migranten alle mensen die internationale grenzen overschrijden zonder over de daartoe benodigde reisdocumenten of andersoortige toestemming te beschikken. Het kan dus zowel om illegale (economische) migranten gaan als om asielzoekers en vluchtelingen.

³¹ Tot 150 miljard US dollar per jaar, zie 'Financial Flows from Human Trafficking', the Financial Action Task Force, augustus 2018.

³² Zie IOM studie over CMR: >70% uitgebuit

³³ Fransje Molenaar (Clingendael), *Why the EU should help former smugglers get a job - An integrated approach for Agadez (and beyond)*, 2018.

bestemming.³⁴ Hierdoor worden zij extra kwetsbaar. In hoeverre irreguliere migranten zich bij hun beslissingen *voldoende bewust zijn van de risico's* hangt sterk af van de context en sociale omgeving.

Migranten zonder verblijfsrecht moeten in principe het land van verblijf verlaten. In de praktijk blijkt *terugkeer* van deze migranten vanuit transit- en bestemmingslanden naar hun landen van herkomst vaak moeilijk te verwezenlijken. Hoewel herkomstlanden verplicht zijn tot terugname van eigen onderdanen, tonen zij vaak onvoldoende bereidheid tot medewerking aan gedwongen terugkeer.³⁵ Daarbij spelen vooral de binnenlandspolitieke gevoeligheid en omvang van geldovermakingen van migranten naar het herkomstland een belangrijke rol. Ook migranten zelf werken dikwijls niet mee.³⁶ Zij voelen terugkeer als falen,³⁷ ook gezien de verwachtingen van thuisblijvers³⁸ en gebrek aan perspectief na terugkeer.³⁹ Voor bestemmingslanden daarentegen is snelle, effectieve terugkeer van migranten zonder verblijfsrecht cruciaal voor behoud van draagvlak voor migratie (inclusief voor legale migratie en opvang van vluchtelingen) en is het tevens van belang om nieuwe irreguliere migranten te ontmoedigen. Terugkeer vormt dus het sluitstuk voor een geloofwaardig en duurzaam asiel- en migratiebeleid. Er is wel eensgezindheid over internationale samenwerking om vrijwillige terugkeer te faciliteren, zeker vanuit onmenselijke situaties in transitlanden (bijv. detentiecentra in Libië).

Tenslotte zijn er weinig goede *data over irreguliere migratie*. Met betere data zou gezorgd kunnen worden voor een effectievere aanpak van zaken als mensenhandel, bescherming van migranten en duurzame herintegratie.

2.3 Waar zet Nederland op in?

2.3.1 Bescherming en vermindering irreguliere migratie

Om het lange-termijndoel 'verminderde irreguliere migratie en betere bescherming mensenrechten van migranten' dichterbij te brengen zet Nederland in op twee doelstellingen op middellange termijn:

1. *Verminderde mensensmokkel en mensenhandel en ondersteuning/bescherming van slachtoffers*
Verminderde mensensmokkel en -handel leidt tot verminderde blootstelling van migranten aan risico's samenhangend met irreguliere migratie. Capaciteitsopbouw voor lokale instanties en steun voor opvang van slachtoffers draagt bij aan het tegengaan van mensenrechtenschendingen en het verminderen van de kwetsbaarheid van migranten. Hiermee leiden beide tot betere bescherming van de mensenrechten van vluchtelingen en migranten. De praktijk laat verder zien dat maatregelen om mensensmokkel tegen te gaan de irreguliere migratie kunnen verminderen. Een goed voorbeeld is Niger, waar in samenwerking met de EU anti-smokkel maatregelen werden ingevoerd – waarin mensenrechten nadrukkelijk centraal stonden – die tot een scherpe daling van het aantal door de Nigerese woestijn gesmokkelde migranten leidden.⁴⁰

³⁴ Zie Bijv. Seefar, "Where do we go from here?", *Migrants from the Horn of Africa in Libya*, 2017, p. 11 en 48-49, en Seefar, *From destination to transit? Irregular migrants from West-Africa in Libya*, 2017, p. 57. On deceptive smugglers' narratives see [EMN Inform, The Use of Social Media in the Fight Against Migrant Smuggling](#), 2016, p. 2-3. UNHCR (2017), *From a refugee perspective*, <http://www.unhcr.org/publications/brochures/5909af4d4/from-a-refugee-perspective.html>.

³⁵ Zie Leerkes, *Terugkeer of niet*, 124; <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Organisatie/Internationalerelaties/Hetbelangvanmedewerking/index.aspx> en TK 2014-2015, Kamerstuk 29344 nr. 123.

³⁶ Black, Koser en Munk, *Understanding voluntary return*, 40.

³⁷ Van Wijk, *Reaching out to the unknown*, 26.

³⁸ Staring et al, *Ondersteuning bij zelfstandige terugkeer*, 89; WODC, *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*, 96.

³⁹ Leerkes, *Terugkeer of niet*, 148; Leerkes, *Kiezen tussen twee kwaden*, 74; Koser & Kusminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 41.

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/newsroom/tajani-visit-to-niger-95-percent-decrease-in-migration-flows-to-libya-and-europe-thanks-to-eu-partnership-and-funds-president-to-visit-niamey-with-entrepreneurs-researchers-and-international-organisations>.

Nederland werkt hieraan op de volgende wijze:

- Financiering van programma's gericht op capaciteitsopbouw van (lokale) overheden en juridische sectoren voor de duurzame en complementaire aanpak van mensensmokkel en -handel, bescherming van mensenrechten van migranten en bevordering van grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling.
- Financiering van programma's gericht op ondersteuning en bescherming van (potentiële) slachtoffers van mensensmokkel en -handel op migratieroutes.
- Coördinatie en informatie-uitwisseling over mensensmokkel en -handel en de aanpak daarvan zowel in nationaal⁴¹ als internationaal verband (EU, VN, migratieprocessen): delen *best practices*, bevorderen complementaire inzet op preventie, bescherming en vervolging, grensoverschrijdende samenwerking.

Aannames:

- Verbeterde handhaving leidt tot minder mensensmokkel en -handel. Smokkelaars en migranten kunnen echter kiezen voor gevaarlijker routes om toch hun bestemming te kunnen bereiken.⁴² Dit geldt zeker in de context van slecht bewaakbare grenzen in de Sahara.
- Bij het tegengaan van mensenhandel en -smokkel kunnen alternatieve, niet-schadelijke vormen van inkomensgeneratie worden gecreëerd dan wel gehandhaafd, en kan instabiliteit door inkomstenverlies uit de smokkeleconomie worden voorkomen.
- Mensen willen beschermd worden tegen de gevaren van irreguliere migratie. Als er geen alternatieven zijn in eigen land, kiezen sommigen voor irreguliere migratie ondanks de risico's. Betere bewustwording van die risico's (zie hieronder) kan tot een beter afgewogen beslissing leiden en de uitbuitingsrisico's mitigeren.

2. *Meer bewustwording bij migranten en hun gemeenschappen van de risico's van irreguliere migratie, hun rechten en mogelijke legale alternatieven*

Migranten nemen vaak beslissingen op basis van onvolledige of onjuiste informatie.⁴³ Dit leidt tot kwetsbaarheid voor mensenhandel of andere mensenrechtenschendingen tijdens de reis en, indien het ze lukt in Europa te komen, teleurstellingen in de vorm van geen verblijfsstatus, eenzaamheid en een hard leven in de marge van de maatschappij, dan wel het moeten terugkeren naar het land van herkomst. Nederland zet daarom in op toegenomen bewustwording bij potentiële migranten en hun gemeenschappen van de realiteit onderweg en op de plek van bestemming. Dit leidt tot weloverwogen migratiebeslissingen en daardoor tot ander migratiegedrag: betere voorbereiding, uitstel of zelfs afstel.⁴⁴ Uiteindelijk draagt dit bij aan betere bescherming en dus veiliger en ordelijker verlopende migratie.

Nederland bevordert bewustwording bij potentiële migranten op de volgende manieren:

- Bereiken van relevante potentiële irreguliere migranten en hun gemeenschappen met betrouwbare informatie over migratie en alternatieven. Hierbij geldt dat het geven van informatie niet automatisch leidt tot bewustwording. Inhoud en bron moeten door de doelgroep worden vertrouwd.⁴⁵ Dit betekent inzet van door de migrant vertrouwde kanalen, en aansluiting op diens informatiebehoefte.
- Campagnes zijn effectiever wanneer deze onderling zijn afgestemd, inhoudelijk de juiste informatie geven en voldoende schaal hebben om een verschil te maken. Dit is nog lang niet

⁴¹ Bijvoorbeeld via het Multi-Disciplinair Team Mensensmokkel en de Taskforce Mensenhandel.

⁴² Reuters, 8 augustus 2017. <https://www.reuters.com/article/us-niger-migrants/niger-smugglers-take-migrants-on-deadlier-saharan-routes-u-n-idUSKBN1A0250>

⁴³ D. Schans, C. Optekamp, Raising awareness, changing behavior? - Combatting irregular migration through information campaigns, 2017, p. 11-15.

⁴⁴ Op basis van activiteiten tot nu toe is dit effect te verwachten. Zie ook bijvoorbeeld Seefar, Ethical, Engaged & Effective - Running communications on irregular migration from Kos to Kandahar, 2018, p. 32 e.v.. Aangezien dit effect ook in twijfel wordt getrokken (zie 'aanname') maar er gebrek is aan onderbouwing daarvoor dienen de uit te voeren activiteiten ook om de veronderstelling verder te toetsen.

⁴⁵ D. Schans, C. Optekamp, Raising awareness, changing behavior? - Combatting irregular migration through information campaigns, 2017, p. 18-20.

altijd het geval.⁴⁶ Nederland zet daarom in op meer uitwisseling en coördinatie op Europees niveau en binnen de Rijksoverheid.

Aannames:

- 'Bewustwording leidt tot gedragsverandering'. Deze aanname valt in verschillende sub-aannames uiteen:
 - 'Migranten hebben onvoldoende dan wel onjuiste informatie'. Vaak wordt gezegd dat migranten weten dat irreguliere migratie gevaarlijk is maar dat zij er desondanks voor kiezen.⁴⁷ Echter: i) Veel irreguliere migranten hebben wel degelijk een gebrek aan goede, bruikbare, gedetailleerde informatie over de verschillende routes, aard risico's enz. Ook hebben zij doorgaans geen realistisch beeld van het leven dat hen wacht na aankomst op de plek van bestemming (bv. Nederland/EU).⁴⁸ ii) Op de hoogte zijn van de risico's is niet hetzelfde als een juiste inschatting ervan: vaak is er sprake van een vaag besef van risico's of van onderschatting ervan (cognitieve dissonantie).⁴⁹
 - 'Migranten nemen autonoom beslissingen over migratie'. Wie invloed heeft op een migratiebeslissing hangt af van de context. Sommige migranten vertrekken geheel op eigen houtje, anderen migreren omdat dit cultureel geldt als volwassenwording, weer anderen doen dat onder druk van de omgeving en tegen hun zin. Vaak speelt de gemeenschap een belangrijke rol.⁵⁰ Campagnes kunnen hiermee rekening houden door zich mede te richten op de gemeenschap.
 - 'Er zijn voldoende alternatieven beschikbaar'. Irreguliere migratie is vaak een laatste middel, dat ondanks de risico's wordt gekozen omdat thuisblijven in een uitzichtloze, ellendige situatie als nog slechtere optie wordt ervaren.⁵¹ Soms is er onvoldoende bekendheid met beschikbare alternatieven (bv. hulp bij opzetten eigen bedrijf, volgen vakopleiding, legale migratie). Bewustwordingsactiviteiten moeten daar zoveel mogelijk bij aansluiten middels informeren en verwijzen van potentiële migranten.
- 'We weten wanneer een bewustwordingscampagne effectief is'. Het meten van verandering van migratiegedrag als gevolg van bewustwording is erg moeilijk en tot nu toe nog nauwelijks gerealiseerd.⁵² Veelal wordt alleen output gemeten (aantal bereikte migranten), en zijn evaluaties niet onafhankelijk of methodologisch gebrekkig. Nederland bevordert actief evaluatie als onderdeel van campagnes en de ontwikkeling van solide methodologieën inclusief voor het meten van gedragsverandering. Geleerde lessen worden gedeeld met partners en meegenomen in nieuwe activiteiten.

2.3.2 Terugkeer

Met het oog op het lange termijn doel 'verhoogde terugkeer en duurzame herintegratie van irreguliere migranten' zet Nederland in op twee middellange termijn doelstellingen:

1. Verhoogde terugkeer van irreguliere migranten vanuit Nederland/EU naar hun herkomstlanden

⁴⁶ Zie hierboven, par. 2.1 bewustwordingscampagnes.

⁴⁷ Danish Institute for International Studies, Migration risk campaigns are based on wrong assumptions, Policy Brief May 2015, Maite Vermeulen (De Correspondent), Europa is de hemel – en niks gaat deze migranten op andere gedachten brengen, 2018.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Ssuuna Golooba, Illegal Immigrant in the Land of Milk and Honey, What you do not know about Europe, 2016. Een door IOM voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgevoerd onderzoek onder migranten uit Ethiopië, Nigeria en Somalië liet zien dat er bij deze groepen zeer weinig kennis is van asiel en asielprocedures.

⁴⁹ Bijv. Seefar, "Where do we go from here?", Migrants from the Horn of Africa in Libya, 2017, p. 48-49, en D. Schans, C. Optekamp, Raising awareness, changing behavior? - Combatting irregular migration through information campaigns, 2017, p. 17-18 (niet openbaar).

⁵⁰ Bijv. Seefar, "Where do we go from here?", Migrants from the Horn of Africa in Libya, 2017, p. 47-48 (niet openbaar), D. Schans, C. Optekamp, Raising awareness, changing behavior? - Combatting irregular migration through information campaigns, 2017, p. 20.

⁵¹ D. Schans, C. Optekamp, Raising awareness, changing behavior? - Combatting irregular migration through information campaigns, 2017, p. 20-21.

⁵² D. Schans, C. Optekamp, Raising awareness, changing behavior? - Combatting irregular migration through information campaigns, 2017, p. 21.

- Financiering van ondersteuning van vrijwillige terugkeer en herintegratie vanuit Nederland (via IOM). Daarbij hoort ook het optimaliseren van het Nederlandse stelsel voor terugkeerondersteuning, waarbij flexibiliteit, effectiviteit en efficiëntie alsook Europese coördinatie en harmonisatie van belang zijn. Terugkeerondersteuning kan (praktische) belemmeringen voor de reis alsook na terugkomst in het herkomstland wegnemen en zo terugkeer stimuleren.⁵³
 - Verbetering van de terugkeersamenwerking met landen van herkomst als onderdeel van de bredere bilaterale samenwerking, zowel in EU-verband als bilateraal. Nederland wendt in lijn met het zogenaamde "meer-voor-meer en minder-voor-minder" principe positieve en indien nodig ook negatieve prikkels aan om de terugkeermedewerking van herkomstlanden te bevorderen. Hierbij wordt de gehele bilaterale relatie met een herkomstland in aanmerking genomen, in het kader van brede migratiesamenwerking. Koppelingen binnen het migratiedomein (bv. visumverlening) zijn doorgaans het meest effectief. Medewerking van herkomstlanden draagt direct bij aan de realisatie van een verhoogde gedwongen terugkeer. Voorts werkt mogelijke gedwongen terugkeer voor migranten als stok achter de deur om voor (ondersteunde, vrijwillige) terugkeer te kiezen.⁵⁴
2. *Verhoogde vrijwillige terugkeer van gestrande migranten vanuit transitlanden naar hun herkomstlanden*
- Financiering van ondersteuning van vrijwillige terugkeer en herintegratie vanuit transitlanden, uitgevoerd door IOM. Om een gecoördineerd EU-optreden te bereiken en IOM snel en adequaat in te laten spelen op de behoeften financiert Nederland dit grotendeels via het *EU Emergency Trust Fund for Africa*. Door het voor gestrande migranten (met vaak onvoldoende middelen) mogelijk te maken naar huis terug te keren draagt dit bij aan verhoogde (vrijwillige) terugkeer.⁵⁵

Aannames

- Het is mogelijk vrijwillige terugkeer te bevorderen. In het complexe besluitvormingsproces over terugkeer is (financiële of in natura) steun geen doorslaggevende factor.⁵⁶ Belangrijker factoren zijn de mate waarin migranten zonder verblijfsrecht perspectief zien op een goed en veilig bestaan in hun herkomstland (alsmede het verschil tussen een leven in het herkomstland versus een leven in Nederland/EU, al dan niet met een formele verblijfsvergunning) en de hoop om alsnog een verblijfsvergunning te verkrijgen, via een hernieuwde procedure of pardonregeling.⁵⁷ Wel kan ondersteuning terugkeer vergemakkelijken en stimuleren door praktische belemmeringen weg te nemen.⁵⁸
- Verbetering van de brede relatie met herkomstlanden zorgt voor meer bereidheid tot terugname van hun onderdanen en daarmee tot meer effectieve terugkeer.
- Een gecoördineerd EU-optreden op dit terrein is mogelijk en effectief. Nederland gaat ervan uit dat harmonisatie van terugkeerbeleid en stelsels voor terugkeerondersteuning bereikt kan worden en dat dit zal bijdragen aan verhoogde terugkeer vanuit Nederland en de EU als geheel.
- Terugkeer heeft een preventief effect via tempering verwachtingen onder potentiële migranten.
- Herintegratieondersteuning helpt migranten na hun terugkeer om een nieuw bestaan op te bouwen en duurzaam inkomen te genereren (werk, eigen bedrijf). Hoewel de effecten van herintegratieondersteuning vaak worden overschat en sterk afhankelijk zijn van omgevings- en

⁵³ Leerkes, Van Bejegening tot Vertrek, p. 98, 103 en 127. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat steun voor terugkeer en herintegratie een aanzuigende werking kan hebben als deze steun verhoudingsgewijs (te) hoog is. Dit effect kan echter grotendeels worden voorkomen door hiermee rekening te houden bij de vaststelling van de geboden ondersteuning.

⁵⁴ De Moor, *Geen weg terug?*, p. 10-11.

⁵⁵ Zie bv. De Correspondent (Maite Vermeulen; 19-10-2018), *Europese hulp voor terugkerende migranten werkt (maar is ook een prikkel om de oversteek te wagen)*

⁵⁶ Black et al. (2004), 40; see also e.g. Collyer et al, *Return migrants in Sri Lanka*, 27; Strand, *Return with dignity*, vi.

⁵⁷ Black, Koser en Munk, *Understanding voluntary return*, 41.

⁵⁸ Black et al. (2004), 20, 41; Panteia, *Beleidsvaluatie van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008* (2013), 160.

individuele factoren,⁵⁹ is de verwachting dat herintegratieondersteuning het opnieuw oppakken van het leven in eigen land wel degelijk kan vergemakkelijken.⁶⁰

2.4 Hoe bereikt Nederland die resultaten en met wie?

De Nederlandse interventies zoals hieronder beschreven weerspiegelen het resultaatkader voor migratie & ontwikkeling en bijbehorende indicatoren en streefwaarden voor de meting van voortgang.

2.4.1 Bescherming mensenrechten en irreguliere migratie

Mensensmokkel en mensenhandel

Vooraf voor internationaal migratiemanagement geldt dat het bereiken van resultaten grotendeels afhankelijk is van de inzet en medewerking van enerzijds de EU en de Europese lidstaten en anderzijds Afrikaanse overheden. Nederland opereert daarom, daar waar mogelijk, in de bredere EU-context en bevordert brede migratiesamenwerking met de landen van herkomst en doorreis. Belangrijke partners voor Nederland zijn ook internationale organisaties zoals IOM, UNHCR, het 'UN Office on Drugs and Crime' (UNODC) en het bureau van de mensenrechtencommissaris van de VN (UNHCHR), naast lokale en internationale NGO's.

Om het lange termijndoel te bereiken investeert Nederland in programma's waarin Afrikaanse landen zelf in staat worden gesteld mensensmokkelaars en -handelaren op te sporen en te vervolgen en slachtoffers te ondersteunen. Deze capaciteitsopbouw wordt vaak uitgevoerd door VN-instellingen, zoals IOM of UNODC. Nederland zorgt ervoor dat hierbij de bescherming van de mensenrechten is gewaarborgd. Nederland stimuleert verder nationale, internationale en Europese samenwerking in de aanpak van mensensmokkel en -handel. Dit betreft het delen van operationele informatie voor politiediensten, de uitwisseling van kennis en ervaring maar ook het streven naar meer en betere donorcoördinatie, programmacoherentie en het delen van *best practices*.

Bewustwordingscampagnes

Bij de resultaten die Nederland op dit punt beoogt (zie par. 2.2.1) is het vergezocht de toegang van alle potentiële migranten tot objectieve en voor hen relevante informatie over irreguliere migratie en daarvoor bestaande alternatieven. Realiteit is op dit moment een versnipperde praktijk en onvoldoende zicht op wat werkt. Nederland financiert daarom campagnes met een pilot-karakter die de tot nu toe geleerde lessen meenemen en spant zich in voor solide evaluatie daarvan. Partners hierbij zijn bijvoorbeeld IOM en de sociale onderneming Seefar, maar andere partners zijn niet uitgesloten. Dit leidt tot verder leren. Nederland deelt de lessen en evaluatieresultaten met alle betrokken partners (nationaal, EU, betrokken herkomstlanden) ter verbetering van de effectiviteit. Tegelijkertijd bevordert Nederland coördinatie op nationaal en Europees niveau door het opzetten van gezamenlijke activiteiten met andere Lidstaten of derde landen en het creëren van overlegstructuren in overleg met de Europese Commissie. Tenslotte streeft Nederland naar het gebruik van Europese fondsen zoals het EU Trustfonds voor Afrika zodat kwalitatief goede campagnes op grotere schaal kunnen worden ingezet.

2.4.2 Terugkeer

De belangrijkste partner voor Nederland bij de uitvoering van vrijwillige terugkeerprogramma's is IOM, die vanwege jarenlange ervaring op het terugkeerterrein en een sterke veldpresentie hiervoor de aangewezen organisatie is. Zeer belangrijk bij het bevorderen van (vrijwillige) terugkeer op de lange termijn is het realiseren van voldoende betrokkenheid en medewerking van herkomstlanden. Dit vergt vanwege de politieke gevoeligheid van het terugkeervraagstuk, zoals ook beschreven in de contextduiding, een lange adem. Ook is ten behoeve van een integrale aanpak bij het bevorderen van de terugkeersamenwerking met derde landen de interdepartementale samenwerking op dit

⁵⁹ Bijv. Koser & Kuschminder, *Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants*, 54-56; Ruben, Van Houte & Davids, 'What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants?', 922, 926, 928, 932.

⁶⁰ Dadush, U. (2018). The economic effects of refugee return and policy implications, 34.

terrein onmisbaar. Ten slotte geldt bij de inzet op terugkeer het vergezicht van een gecoördineerd EU-optreden. De afgelopen jaren is de samenwerking op dit terrein in EU-verband en tussen de lidstaten sterk verbeterd, waarbij betere uitwisseling plaatsvindt van kennis en *best practices*. In 2018 ging voor dit doel het *European Return and Reintegration Network* programma (ERRIN) van start, waarbij Nederland actief betrokken is. Verdere harmonisatie van terugkeerstelsels en –beleid alsook meer coördinatie bij de financiering van vrijwillige terugkeerprogramma’s in Noord-Afrikaanse transitlanden en bij herintegratieondersteuning in herkomstlanden vereisen daarbij voortgezette inspanningen.

2.4.3 Data met betrekking tot irreguliere migratie

Ten slotte bevordert Nederland het verzamelen en analyseren van data met betrekking tot irreguliere migratie, waardoor een betere kennisbasis kan ontstaan voor beleid op zowel bescherming en beheersing van irreguliere migratie als terugkeer en herintegratie. Belangrijkste partner daarbij is IOM wiens *Displacement Tracking Matrix* een goede basis biedt die met ondersteuning van Nederland verder kan worden uitgebouwd en verbeterd. Hierbij is coördinatie met andere donoren die DTM ondersteunen belangrijk, evenals coördinatie met andere actoren die zich bezighouden met dataverzameling en –analyse. Nederland spant zich in om verzamelde data en analyses zoveel mogelijk openbaar te maken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)
Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)
Oktober 2018

Improved sustainable living conditions for refugees and orderly, safe and responsible migration ⁶¹						
Support for regional host countries			Migration management		Return	
1. Improved protection and socio-economic prospects for refugees and host communities			2. Decreased irregular migration and enhanced protection of people on the move		3. Increased return and sustainable reintegration of irregular migrants	
Legal position and protection	Education and integrated service delivery	Economic development and decent work	Smuggling and trafficking	Awareness	Return from NL/EU	Return outside EU
1.1a Improved legal position, including registration, assistance for vulnerable people, the right to work and the right to access basic services 1.1b Refugees and vulnerable host communities are better protected against violence and abuse	1.2a Expanded and improved integrated basic service delivery that includes both refugees and host communities 1.2b Increased quality education and vocational training for refugees and host communities ⁶² 1.2c Improved social cohesion between refugees and host communities	1.3a Increased number of refugees and host community members are employed in decent work ⁶³ 1.3b Refugees are increasingly included in development planning of host countries	2.1a Decreased smuggling and trafficking of migrants 2.1b Increased number of victims of smuggling and trafficking that are supported and protected	2.2 Increased awareness among migrants and their communities of the risks of irregular migration, their rights, and possible legal alternatives	3.1 Increased return of irregular migrants from NL/EU to their countries of origin	3.2 Increased voluntary return of stranded migrants from transit countries to their countries of origin
NL interventions take into account: (i) conflict sensitivity, (ii) gender sensitivity, (iii) institutional development of national and local authorities and institutions and (iv) bridging the gap between humanitarian efforts and long-term development work						

⁶¹ UN Sustainable Development Goals (2030) 10.7.

⁶² UN Sustainable Development Goals (2030) 4.1.

⁶³ UN Sustainable Development Goals (2030) 4.3.