



Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie

“Ontwikkeling en migratie”

Executive summary

De Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling antwoordt met dit advies op een vraag van federaal Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecom en Post, de heer Alexander De Croo. Het advies beoogt de werkzaamheden van de werkgroep ‘Ontwikkeling en Migratie’ binnen de Interdepartementale Commissie voor Beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling te voeden. Dit advies bevat aanbevelingen omtrent: 1. het strategische en politieke kader voor migratie en ontwikkeling; 2. remittances; 3. arbeidsmigratie; 4. samenwerking met de diaspora; 5. vrijwillige terugkeer; 6. terugnameakkoorden en 7. het EU Emergency Trust Fund for Africa.

De belangrijkste aanbevelingen zijn de volgende:

- 1) De Adviesraad verwelkomt de oprichting van de werkgroep ‘Ontwikkeling en migratie’. Voor de Adviesraad is het cruciaal dat het werk van de werkgroep ‘Ontwikkeling en Migratie’ zich baseert op een globale en gedeelde visie op migratie die het potentieel van migratie voor ontwikkeling erkent. Deze visie moet richting geven aan alle betrokken beleidsdepartementen en de ontwikkelingsimpact van het migratiebeleid versterken.
- 2) De Adviesraad vraagt de werkgroep Migratie en ontwikkeling maatregelen uit te werken om de transferkost van remittances te beperken tot maximaal 3% zoals vast gelegd in de Agenda for Sustainable Development van de Verenigde Naties.
- 3) De Adviesraad vraagt de werkgroep ‘Ontwikkeling en Migratie’ pistes uit te werken voor een ruimer beleid inzake arbeidsmigratie met meer veilige en legale toegangswegen zoals vastgelegd in de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling. De Adviesraad vraagt om voorstellen uit te werken die faciliteren dat Belgische werkgevers arbeidskrachten buiten de EU aanwerven. Dit zowel voor laag- of middengeschoolde als voor hooggeschoolde arbeid. Binnen het systeem van arbeidsmigratie moet een ontwikkelingsperspectief geïntegreerd worden.
- 4) De Adviesraad vraagt om het potentieel van diaspora-organisaties op het vlak van ontwikkelingssamenwerking te erkennen. De Adviesraad vraagt de werkgroep ‘Ontwikkeling en Migratie’ om specifieke projecten uit te werken waarbij professionals met een migratieachtergrond betrokken worden bij projecten die (vooral maar niet uitsluitend) in hun herkomstland plaats vinden. Daarnaast moet er meer geïnvesteerd worden in groeikansen voor 4depijler-organisaties ontstaan uit migratie.
- 5) Hoewel het Belgische beleid inzake vrijwillige terugkeer sterk kadert in een algemeen uitwijzingsbeleid geeft de Adviesraad enkele richtlijnen voor de vrijwillige terugkeer mee. De Adviesraad vraagt om voorrang te geven aan vrijwillige boven de gedwongen terugkeer op basis van volledige, waarheidsgetrouwe en duidelijke informatie en daarin te investeren met begeleiding op maat en meer middelen voor de re-integratie na de terugkeer. Waar mogelijk moet onderzocht worden hoe de re-integratie beter ingebed kan worden binnen bestaande dienstverlening in het herkomstland en of, vertrekkend vanuit de noden van de terugkeerder, de



link gelegd kan worden met projecten van de (Belgische) ontwikkelingsamenwerking, ngo's of bedrijven.

- 6) De Adviesraad erkent dat de Belgische ontwikkelingsamenwerking haar expertise kan inzetten om landen te ondersteunen in de vormgeving van een kwaliteitsvol beleid inzake asiel. et al dan niet toekennen van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp zou echter niet gekoppeld mogen worden aan de terugname van uitgeprocedeerde asielzoekers. In de onderhandelingen inzake terugkeer is meer transparantie nodig.
- 7) De Adviesraad pleit voor meer transparantie over de middelen, de criteria en het selectieproces van de projecten in het EU Emergency Trust Fund for Africa. De Adviesraad pleit ervoor dat het geheel van projecten die voorgesteld worden binnen de werkgroep 'Ontwikkeling en migratie' voor het Trust Fund duurzame ontwikkeling en weerbaarheid in de herkomstlanden nastreven en niet het bestrijden van migraties beogen. Deze visie moet België eveneens uitdragen naar de andere partners die in het Trust Fund opereren.



“Ontwikkeling en migratie”

1. Inleiding

01. De Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling antwoordt met dit advies op een vraag van federaal Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecom en Post Alexander De Croo.
02. Het advies beoogt de werkzaamheden van de werkgroep ‘Ontwikkeling en Migratie’ te voeden. De werkgroep ‘Ontwikkeling en Migratie’ wordt opgericht door de Interdepartementale Commissie voor Beleidscoherentie om diverse aspecten omtrent migratie en ontwikkeling te behandelen.
03. De Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling stelt vast dat er heel wat opportuniteiten liggen in het Belgische beleid rond migratie en ontwikkeling. In dit advies schuift de Adviesraad pistes naar voor om migratie op te nemen in de Belgische ontwikkelingsstrategie. Dit advies bevat aanbevelingen omtrent 1. Het strategische en politieke kader voor migratie en ontwikkeling, 2. Remittances, 3. Arbeidsmigratie, 4. Samenwerking met de diaspora, 5. Vrijwillige terugkeer, 6. Terugnameakkoorden en 7. het EU Emergency Trust Fund for Africa.

Het advies werd goedgekeurd via e-mail op 27 juni 2016.
Oorspronkelijke taal van dit document: Nederlands.

2. Context

04. De oorzaken van deze migratie zijn divers en in de meeste gevallen aan elkaar gelinkt. Ze gaan samen met grotere globaliseringsprocessen zoals de evolutie van de internationale vraag en van het aanbod van arbeidskrachten, en de toegang tot internationaal transport en communicatiemogelijkheden. Maar ze hebben ook te maken met sociale en economische ongelijkheden in de vorm van werkgelegenheid, en de toegang tot hulpbronnen, onderwijs, gezondheidszorg en mensenrechten. Deze ongelijkheden worden verscherpt door klimaat gerelateerde factoren.¹ Het aantal mensen dat gedwongen ontheemd is door oorlog, vervolging en mensenrechtenschendingen neemt toe. Eind 2015 ging het om meer dan 60 miljoen mensen. De meerderheid verblijft in het eigen land.² Internationale migratie (tussen verschillende landen) vindt vooral plaats binnen eenzelfde regio. Het internationale migratiedebat focust vaak op Zuid-Noord migratie (35% van de internationale migraties), echter, Zuid-Zuid migratie is minstens even omvangrijk (36%) en neemt ook toe in belang.³
05. De toenemende migratie schept uitdagingen maar brengt ook opportuniteiten met zich mee. Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is migratie ‘onvermijdelijk, nodig en wenselijk’. Migrant^{en} leveren een grote bijdrage aan zowel herkomst-als bestemmingslanden. De bijdrage van migratie aan ontwikkeling in de herkomstlanden wordt in het internationale debat steeds meer beschouwd als de belangrijkste link tussen migratie en ontwikkeling. De internationale gemeenschap erkent daarom dat migratie een belangrijke rol zal spelen in het

¹ UNSG, In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants - Report of the Secretary-General (A/70/59), van 9 mei 2016.

² UNHCR, Global Appeal 2016-2017.

³ UN, International Migration Report, 2013.



behalen van ontwikkelingsdoelstellingen zoals de *Sustainable Development Goals*.⁴ De Addis Abeba Actie Agenda *Financing for Development* erkent de positieve bijdrage van migranten aan inclusieve groei en duurzame ontwikkeling in zowel herkomst-, transit en bestemmingslanden.⁵ En ook de Europese Commissie erkent deze positieve bijdrage en de nood aan een coherent beleid inzake migratie en ontwikkeling.⁶ Het faciliteren van gestructureerde, veilige, en reguliere migratie en mobiliteit van mensen staat hierbij centraal. Niet alleen economische migranten, maar ook vluchtelingen en mensen op zoek naar internationale bescherming, winnen aan belang binnen deze ontwikkelingsagenda.⁷

06. Migratie leidt niet automatisch tot ontwikkeling. Het gaat om een ontwikkelingspotentieel. Gericht beleid, zowel in de herkomst- als in de ontvangende landen en internationale samenwerking hieromtrent is noodzakelijk om dit potentieel te verzilveren.⁸ Hoewel het ontwikkelingspotentieel van migratie vergroot kan worden met specifiek beleid binnen het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking, zoals door de diaspora te ondersteunen ligt de sleutel voor een effectief migratie-ontwikkelingsbeleid in coherentie tussen verschillende beleidsdomeinen (ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse zaken, veiligheidsbeleid, handelsbeleid, asiel en migratie, integratie, financiën, werk/arbeidsmarkt, sociale bescherming, klimaat en landbouw) en overkoepelend samenwerken tussen verschillende departementen.⁹ Een coherent beleid bestendigt de link tussen migratie en ontwikkeling. Het werkt structurele factoren die het potentieel van migratie voor ontwikkeling in de weg staan weg en heeft oog voor de soms ontwrichtende impact die ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen zoals handel, kunnen hebben.
07. Het verdrag van Lissabon bepaalt dat het Europese migratiebeleid coherent moet zijn met ontwikkeling. De Europese Raadsconclusies van 18 november 2009 nemen 'Making Migration work for Development' op als een van de vijf prioritaire uitdagingen voor PCD.¹⁰
08. Een focus op ontwikkeling om op lange termijn 'migratie als noodzaak' te reduceren is noodzakelijk. Daarbij wordt migratie een keuze naast opportuniteiten die lokaal aanwezig zijn. De oorzaak van de grootschalige, moeilijk te managen migratie is een gebrek aan ontwikkeling en aan kansen in de eigen streek. Een focus op ontwikkeling om op korte termijn migratie te reduceren is een maat voor niets; ontwikkeling leidt inderdaad in een eerste fase tot meer migratie om slechts op langere termijn opnieuw af te nemen wanneer de ontwikkelingsgraad van een land stijgt en wanneer de bereikte vooruitgang en de toegenomen lokale opportuniteiten van die aard zijn dat ze migratie minder aantrekkelijk maken.¹¹

⁴ UN, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015.

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁵ UN, Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development, 07/2015. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

⁶ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197 final van 6 april 2016. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

⁷ UNSG, *ibid*.

⁸ EC-UN Joint Migration and Development Initiative, Handbook Migration for Development: A Bottom-up Approach, 2011.

⁹ De Haas, H., Migratie en ontwikkeling, 2004.

¹⁰ European Council, Council Conclusions on Policy Coherence for Development, 18 november 2009.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st16079.en09.pdf>.

¹¹ Wets J., Meireman K. & De Bruyn T. Migrantengemeenschappen. Partners in het ontwikkelingsbeleid?, 2004.



3. Aanbevelingen

3.1. Strategisch, politiek en institutioneel kader

a. Beschrijving van de problematiek

09. De Belgische regering wil meer aandacht voor migratie in haar ontwikkelingsbeleid. Het regeerakkoord stelt dat het met het oog op een duurzaam beleid belangrijk is migratie op te nemen in de ontwikkelingsstrategie. Het verwijst voor het eerst verschillende keren naar migratie onder het luik ontwikkelingssamenwerking.¹² Migratie is een van de grote domeinen waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking de volgende jaren op wil inzetten.¹³
10. In 2015 werd er door de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD) een visie en strategie uitgewerkt voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Daarin staat dat 'de Belgische ontwikkelingssamenwerking blijvend moet inzetten op het aanpakken van grondoorzaken, die op lange termijn de nood om te migreren kunnen verminderen. Niet vanuit het perspectief om de irreguliere migratiestromen te verhinderen maar met het oog op een situatie waarin migratie een keuze wordt en geen noodzaak.' De visietekst stelt dat het de verantwoordelijkheid is van de Belgische ontwikkelingssamenwerking om het potentieel van migratie voor ontwikkeling te vergroten door de positieve effecten te versterken en de negatieve effecten te minimaliseren.¹⁴
11. De Adviesraad verwelkomt de toegenomen aandacht van de Belgische ontwikkelingssamenwerking voor migratie en ontwikkeling en de DGD visietekst inzake migratie. De tekst geeft goede richting en legt juiste accenten. De Adviesraad betreurt echter het beperkte statuut van het 'interne werkdocument'.¹⁵
12. De Adviesraad wenst de aandacht te vestigen op een mogelijke incoherentie tussen enerzijds de visie en strategie van DGD en anderzijds het regeerakkoord. De strategienota van DGD benadrukt terecht dat ontwikkelingssamenwerking niet vertrekt vanuit het perspectief migratiestromen te verminderen'. In het kader van de concentratie van het aantal partnerlanden stelt het regeerakkoord : 'Met deze concentratie voor ogen zal de regering haar inspanningen voornamelijk toespitsen op enkele geografisch homogene regio's waar de armoede en de instabiliteit groot zijn en onder meer een impact hebben op de migratiestromen naar ons land, zoals o.a. de regio's van de Grote Meren en Noord-Afrika.'
13. Voor de Adviesraad is het cruciaal dat de doelstelling van ontwikkelingssamenwerking niet verward wordt met het beheer van migratiestromen. Migratie kan inderdaad een element zijn binnen een bredere ontwikkelingsstrategie, in overleg met het partnerland.

b. Aanbevelingen

14. De Adviesraad verwelkomt de oprichting van de werkgroep 'Ontwikkeling en migratie'. Volgens de Adviesraad is er echter ook politieke aansturing van deze werkgroep nodig. De Adviesraad pleit voor een Interministerieel overleg Migratie en Ontwikkeling dat vertrekt vanuit een duidelijke visie (zie 15.)

¹² Regeerakkoord, oktober 2014.

¹³ Beleidsnota Ontwikkelingssamenwerking 2015.

¹⁴ DGD, Visie en strategie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking inzake migratie, 2015.

¹⁵ Verslag van DGD consultatieve met civiele maatschappij, maart 2016.



15. Voor de Adviesraad is het cruciaal dat het werk van de werkgroep 'Ontwikkeling en Migratie' zich baseert op een globale en gedeelde visie op migratie die het potentieel van migratie voor ontwikkeling erkent en versterkt. Deze visie moet richting geven aan alle betrokken beleidsdepartementen (zie 17.) De Adviesraad pleit voor een allesomvattende aanpak die concrete doelstellingen en acties voor elk relevant beleidsdomein naar voor schuift. Voor de Adviesraad vormt de visie en strategietekst van DGD een goede basis voor de uitwerking van deze globale visie.
16. Het inperken van de migratiestromen naar België mag volgens de Adviesraad geen criterium zijn bij de keuze van de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Een focus op die landen met de grootste migratiestromen naar België, vanuit oogpunt om deze te verminderen gaat bovendien in tegen de focus op de minst ontwikkelde landen zoals vastgelegd in het regeerakkoord.
17. Alle betrokken beleidsdepartementen op federaal niveau (zijnde ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse zaken, asiel en migratie, integratie, werkgelegenheid en arbeid, financiën, sociale bescherming) zouden deel uit moeten maken van de werkgroep Migratie en Ontwikkeling. Maar ook de deelstaten zouden moeten betrokken worden gezien de belangrijke bevoegdheden inzake werk en integratie. De Adviesraad pleit voor een flexibele werkgroep waarvan de samenstelling kan verschillen naar gelang het te behandelen beleidsdomein die ook open staat voor externe experts.
18. Alle belanghebbende actoren moeten betrokken worden in de werkzaamheden van de werkgroep 'Ontwikkeling en Migratie' en op de hoogte gehouden worden van de domeinen die worden behandeld. Dit kan via de Adviesraad voor beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling.

3.2. Remittances (migrantentransfers)

a. Beschrijving van de problematiek

19. De Wereldbank schat dat in 2016 in totaal voor 441 miljard dollar aan remittances naar ontwikkelingslanden overgemaakt zullen worden. Dit bedrag is meer dan drie maal zo hoog als de officiële ontwikkelingshulp. Remittances zullen een belangrijke rol spelen in het bereiken van de internationale ontwikkelingsdoelstellingen.¹⁶ Ook de Belgische regering erkent dit. De minister van ontwikkelingssamenwerking benadrukt het belang van remittances als financieringsbron voor ontwikkeling naast de klassieke ontwikkelingshulp. In de Beleidsnota 2014 van Minister van Ontwikkelingssamenwerking kondigde de regering aan een grondige reflectie te organiseren over hoe remittances mee als hefboom zouden kunnen dienen voor het realiseren van ontwikkelingsdoelstellingen.¹⁷ De Adviesraad stelt vast dat daarin nog geen stappen gezet werden.
20. Remittances helpen miljoenen mensen om boven de armoedegrens te stijgen en kunnen bijdragen tot de economische ontwikkeling van een land. Studies tonen een 'trickle down' effect op de grotere schaal aan.¹⁸ Toch blijven het private middelen die voor een groot gedeelte naar consumptie en een zekere vorm van sociale bescherming gaan. Remittances kunnen geen substituut zijn voor coherent, economisch ontwikkelingsbeleid maar zijn een zeer waardevolle aanvulling met een belangrijke lokale impact.

¹⁶ Worldbank, Migration and remittances Factbook 2016.

<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf>

¹⁷ Beleidsnota Ontwikkelingssamenwerking, 2014.

¹⁸ ILO, OESO, Wereldbankgroep, [The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth](#), 09/2015



Het succes van ‘remittances’ kan ook een keerzijde hebben. Remittances kunnen lokaal ontwrichtend werken, ongelijkheid versterken, afhankelijkheid vergroten en tot een extra emigratie leiden.¹⁹

21. Twee derde van alle transacties naar Afrika gebeurt via Moneygram en Western Union. De oligopolie positie van Moneygram en Western Union laat hen toe transactiekosten tot 12% van het getransfereerde bedrag te vragen. Op die manier lopen ontwikkelingslanden miljarden dollar per jaar aan middelen mis. Het terugbrengen van de transferkost naar 1% kan ontwikkelingslanden jaarlijks 30 miljard dollar opbrengen. In de SDG Agenda voor Duurzame Ontwikkeling engageerden de lidstaten zich tot het terugbrengen van de transactiekosten tot 3%.²⁰ Ook België moet dus stappen nemen om de kosten terug te brengen.

b. Aanbevelingen

22. De Adviesraad vraagt de werkgroep Migratie en ontwikkeling maatregelen uit te werken om de transferkost van *remittances* te beperken tot maximaal 3% zoals vast gelegd in de Agenda for Sustainable Development. De activiteiten van Western Union en Moneygram moeten onderzocht worden. De overheid moet regulerend optreden en onderzoeken hoe er in deze sector kan gezorgd worden voor meer competitiviteit, alternatieven en, aansluitend bij de digitaliseringsagenda van de Belgische ontwikkelingsamenwerking, innovatie (via mobiele telefonie en online betalingsdiensten). Belangrijk is om hierin ook de federale overheidsdienst financiën te betrekken.
23. De Adviesraad pleit voor onderzoek naar innovatieve pistes om de ontwikkelingsimpact van *remittances* te vergroten zoals vastgelegd in de beleidsnota. Daarbij mag echter geen instrumentalisering van de ontwikkelingshulp optreden. Deze pistes kunnen zich inspireren op buitenlandse voorbeelden (zoals het Mexicaanse 3x1 programma) waarbij de overheid zelf financieel *remittances* vermenigvuldigt en inzet voor publieke doeleinden. Daarbij moet ook structureel gekeken worden naar het investeringsklimaat in de herkomstlanden van migratie dat vaak niet bevorderlijk is voor financiële transfers of transnationaal ondernemerschap van migranten.
24. De ontwikkeling van de financiële infrastructuur die op remittance gerichte diensten aanbiedt zowel voor zenden (bv. online en mobiele telefonie) als aanwending (bv. specifieke rekeningen, koppeling van door remittance gespijste rekeningen voor onderwijskosten, gezondheidszorg, ondernemerschap,...) moet ondersteund worden. Dit behelst niet enkel banken, maar ook microfinancieringsinstellingen, coöperatieven en mutualiteiten.
25. De Adviesraad vraagt de toegang tot financiële diensten voor migranten in België en in de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingslanden te vergroten zoals vastgelegd in de Addis Abeba Agenda. Dat kan via het versterken van de toegang tot banken of via specifieke projecten in samenwerking met de lokale actoren zoals postdiensten (cf. het IOM project in samenwerking met de post in Burundi).

3.3. Arbeidsmigratie en andere legale migratiekanalen

a. Beschrijving van de problematiek

¹⁹ De Haas, H., *Remittances, Migration and Development: Policy Options and Policy Illusions*, 2010. <http://www.heindehaas.com/Publications/De%20Haas,%20Hein%20-%20Remittances,%20Migration%20and%20Development.pdf>

²⁰ ILO, OESO, Wereldbankgroep, [The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth](#), 09/2015



26. De Europese Unie en België staan voor grote demografische uitdagingen. De bevolking verouderd terwijl de economie nood heeft aan een hogere activeringsgraad. Zonder migratie zal de Europese bevolking op beroepsactieve leeftijd de volgende tien jaar terugvallen met 17.5 miljoen. Migratie zal een steeds belangrijkere rol spelen in de instandhouding van de sociale welvaart en de economische groei. Daarom wil de Europese Unie een meer proactief arbeidsmigratiebeleid voeren.²¹ Arbeidsmigratie betekent een mogelijke win-winsituatie voor alle betrokken partijen (zowel de migrant, zijn/haar familie als het herkomst- en bestemmingsland). Dat erkent ook de Belgische minister van ontwikkelingssamenwerking.²² In de herkomstlanden kan de emigratie van hoogopgeleide mensen echter ook leiden tot hersenvlucht of *brain drain* en tekorten aan gekwalificeerde personeel zoals gezondheidswerkers, onderwijzers en ingenieurs. Dit kan ontwikkeling in deze landen ondermijnen. Evengoed kan de emigratie van hooggekwalificeerd personeel resulteren in hersenwinst of *brain gain*, omdat opleidingen die aanzien worden als de poort naar het buitenland populair worden en er op termijn een overschot ontstaat aan opgeleiden in deze materie. Bovendien vervullen migranten vaak de rol van tussenpersoon in hun sociale netwerken en zorgen voor een overdracht van nieuwe technische, technologische, economische of culturele kennis en competenties. Migrant en degenen die hun kennis ontvangen in de herkomstlanden verwerven een grotere rol in besluitvorming. Zo dragen ze bij aan gunstige sociale en economische veranderingen.²³
27. Anderzijds is het openstellen van legale migratiekanalen een belangrijke stap in het wegwerken van de kosten van migratie. Via irreguliere kanalen stromen grote bedragen naar de mensensmokkel. In 2015 betaalden irreguliere migranten 4.4 miljard euro aan mensensmokkelaars.²⁴
- Het invoeren van restricties en extra kosten bij de aanvraag van een verblijfsaanvraag (zoals de retributie taks die werd ingevoerd in januari 2015²⁵) kan in dit opzicht een negatieve impact hebben. De wet Ontwikkelingssamenwerking bepaalt dat alle voorontwerpen van wet en de ontwerpen van Koninklijke of ministeriële besluiten aan een voorafgaande impactanalyse onderworpen teneinde de coherentie van het Belgische beleid ten gunste van ontwikkeling te verzekeren.²⁶
28. Arbeidsomstandigheden en de sociale bescherming van migranten zijn bepalend voor de ontwikkelingsrol die zij kunnen spelen. Migrant met een irregulier verblijfstatuut zijn kwetsbaar

²¹ Europese Commissie, European Agenda on Migration, 2015. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

²² Minister Alexander De Croo, Openingstoespraak Conferentie "Migration in the 21st century: thoughts and prospects 2050, 17/5/2016.

http://diplomatie.belgium.be/nl/newsroom/nieuws/2016/conferentie_migration_21st_century_thoughts_and_prospects_2050

²³ Oltmer J., Connections between Migration and Development, 2014.

²⁴ Europol-Interpol, Migrant smuggling networks, 05/2015.

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/ep-ip_report_executive_summary.pdf

²⁵ Kruispunt migratie-integratie, Bijdrage in administratieve kost voor verblijfsaanvragen vanaf 2 maart 2015, <http://www.kruispuntmi.be/nieuws/bijdrage-in-administratieve-kost-voor-verblijfsaanvragen-vanaf-2-maart-2015>; Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, februari 2015.

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&pub_date=2015-02-20&numac=2015000100&caller=summary

²⁶ Wet Ontwikkelingssamenwerking 2013.

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2013031906&table_name=wet



voor misbruik, zoals onderbetaling, late of zelfs geen betaling van het loon en een gebrek aan compensatie bij ziekte of ongeval. Problemen als deze belemmeren hun potentieel als actor van ontwikkeling. Ze vragen specifieke aandacht van beleidsmakers in herkomst- en bestemmingslanden.²⁷

29. Bij gebrek aan legale toegangskanalen voor laag geschoolde arbeidsmigratie wordt het 'au pair' statuut, dat ontworpen is voor culturele uitwisseling en taalverrijking, vandaag gebruikt als een arbeidsmigratiekanaal. Misbruiken van het statuut zijn legio. In meer dan de helft van de uitgevoerde inspecties in Vlaanderen werden in 2014 en 2015 werden onregelmatigheden vastgesteld.²⁸ De Vlaamse arbeidsinspectie vraagt dan ook het systeem af te schaffen.²⁹

b. Aanbevelingen

30. De Adviesraad vraagt de werkgroep 'Ontwikkeling en Migratie' pistes uit te werken voor een ruimer beleid inzake arbeidsmigratie met meer veilige en legale toegangswegen zoals vastgelegd in de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling. Belemmeringen op migratie afbouwen betekent kansen geven aan ontwikkeling.
31. De Adviesraad vraagt om voorstellen uit te werken die faciliteren dat Belgische werkgevers arbeidskrachten buiten de EU aanwerven. Dit zowel voor laag- midden als hooggeschoolde arbeid. De coördinatie tussen verschillende beleidsdomeinen en -niveaus is belangrijk om een coherent arbeidsmigratiebeleid uit te werken met nadruk op ambitieuze decreten in de deelstaten. Binnen het systeem van arbeidsmigratie moet een ontwikkelingsperspectief geïntegreerd worden dat mogelijk maakt dat migranten vlot contact kunnen houden met het herkomstland. Het beleid kan obstakels voor heen-en-weermobiliteit weg werken. De Zweedse aanpak biedt interessante elementen: een soepele toekenning van arbeidskaarten en verblijfsvergunningen zonder complexe procedures en de mogelijkheid voor migranten om na een bepaald aantal jaren werken een permanente verblijfsvergunning te bekomen.³⁰ Recruitering van arbeidskrachten gebeurt best via arbeidsbemiddelingsdiensten (VDAB, FOREM, actiris) of bureaus die door hen worden gecontroleerd. *Recruitmentfees* mogen niet worden doorgerekend aan de werknemer. Binnen dit systeem van arbeidsmigratie moeten migranten ook de kans krijgen om van werkgever te veranderen. Daarbij moet ook een mechanisme onderzocht worden dat de mogelijk biedt om *brain drain* in de herkomstlanden tegen te gaan. Daarbij kan gedacht worden aan een gedragscode zoals deze die de WHO heeft uitgewerkt voor het aanwerven van medisch personeel. Deze neemt de belangen van de landen van herkomst, de landen van bestemming, de individuele migranten en de rol van de overheden, werkgevers en van intermediären zoals rekruteringsbureaus in rekening.³¹
32. Binnen het systeem van arbeidsmigratie moet mogelijk zijn dat migranten opgebouwde sociale zekerheid- en pensioensrechten mee terug nemen naar hun herkomstland. Wanneer migranten enkel in België van deze rechten kunnen genieten zullen ze hier ook blijven.

²⁷ ILO, OESO, Wereldbankgroep, idem.

²⁸ Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 339, 24/2/2016. <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1171309>

²⁹ Departement werk en sociale economie, Jaarverslag 2014.

http://www.werk.be/sites/default/files/online_diensten/migratie/jaarrapport/jaarverslagarbeidsmigratie2014.pdf

³⁰ European Migration Network, Sweden National Report Circular Migration, 2010.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/26a_sweden_national_report_circular_migration_final_version_9dec2010_en.pdf

³¹ Wets J., De Bruyn T., Migratie: de oplossing voor het personeelstekort in de zorg- en gezondheidssector? 2011.



33. De Adviesraad vraagt de *Internationale VN Conventie ter bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun families* te ratificeren. Onderzoek wijst uit dat de ratificatie voor België weinig aanpassingen vraagt.³²
34. Waardige tewerkstellingsvoorwaarden voor arbeidsmigranten moeten gegarandeerd zijn. Dit versterkt hun capaciteiten als actoren van ontwikkeling. Daarbij moeten meer inspanningen geleverd worden voor een vlotte erkenning of gelijkschakeling van diploma's.
35. De Adviesraad vraagt het *au pair* statuut af te schaffen. Een nieuw systeem moet uitgewerkt worden dat arbeidsmigratie voor huishoudpersoneel mogelijk maakt. Los daarvan kan een systeem van culturele uitwisseling voor jongeren binnen het jeugdwerk worden uitgewerkt.
36. Ook voor (beurs) studenten uit ontwikkelingslanden, vluchtelingen en migratie in het kader van de gezinshereniging is er nood aan meer legale toegangswegen.

3.4. Samenwerking en ondersteuning diaspora

a. Beschrijving van de problematiek

37. Migranten vervullen een cruciale rol in het verbinden van landen en gemeenschappen in een context die steeds transnationaler wordt. Ze bevorderen handel, investeringen en culturele banden met herkomstlanden en zijn belangrijke actoren van ontwikkeling. Het ontwikkelingsbeleid kan deze rol faciliteren. Mensen met een migratie-achtergrond nemen vaak zelf het initiatief voor internationale ontwikkelingssamenwerkingsprojecten. Daartoe richten ze organisaties op die meestal te beschouwen zijn als 4de-pijler-organisatie. Doordat de samenwerking is ingebed in persoonlijke banden, spelen de projecten in op reële, ter plaatse geïdentificeerde noden en zijn de projecten en samenwerkingen potentieel bijzonder duurzaam. Bovendien werken diaspora-organisaties vaak met partners in moeilijk bereikbare of "vergeten" regio's.³³
38. Aangezien geen diaspora-organisatie erkend is als NGO, en omdat integratie een gemeenschapsmaterie is, bestaan er op dit moment amper specifiek beleid of ondersteuning voor ontwikkelingsinitiatieven die hun wortels hebben in migratie. Vanuit het federale ontwikkelingsbeleid zijn er geen specifieke maatregelen voor diaspora-organisaties. Omgekeerd werken slechts weinig erkende NGO's samen met de organisaties van mensen met een migratie-achtergrond.
39. In 2001 zette België het MIDA project op om de vele hooggeschoolde Congolezen, Burundezen en Rwandezen in ons land de mogelijkheid te bieden om gedurende een korte periode terug te keren en hun ervaring en opgedane kennis aan te wenden voor de ontwikkeling van hun herkomstland. De steun aan het MIDA-project werd in 2013 stop gezet. Hoewel MIDA op sommige vlakken goede resultaten boekte is de evaluatie niet eenduidig positief. De impact ervan bleef beperkt en was weinig duurzaam omdat de activiteiten onvoldoende kaderden in een institutioneel, strategisch kader in de partnerlanden. Uit de evaluatie kwam naar voor dat ownership bij de overheden in de herkomstlanden cruciaal is zodat zij na de afloop van het project de activiteiten kunnen overnemen. Om een duurzame impact te bewerkstelligen zouden voor de bezoeken langere periodes nodig zijn dan de drie maanden die voorzien werden.³⁴ Vandaag is er in het kader van samenwerking met diaspora enkel nog het MEDMA programma. Een programma met een beperkt budget (1.2 miljoen euro) gericht op investeringen uit de Marokkaanse diaspora.

³² Foblets M.-Cl., Vanheule D., Loones S., De Internationale VN Conventie van 1990 – Rechtsgevolgen van een Belgische ratificatie: een verkennende studie, 2003.

³³ Domaïd, Working together with refugee diaspora's in development, Discussion Paper January 2015, p 9.

³⁴ Global Migration Group, Mainstreaming migration into development planning, 2010.
<https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmg2010.pdf>



40. Wallonie Bruxelles Internationale (WBI) voorziet financiering voor projecten van organisaties uit de diaspora in hun herkomstlanden. In enkele steden en provincies zijn veelbelovende en positief ge-evalueerde projecten om de betrokkenheid en ondersteuning van diaspora te vergroten lopende. Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen (sinds 2015) en Vlaams-Brabant (najaar 2016) bieden in samenwerking met het 4de pijlersteunpunt, opleidingscycli over ontwikkelingsprojecten aan. Antwerpen (stad) omkadert en co-financiert projecten van enkele grote Antwerpse gemeenschappen van mensen met een migratie-achtergrond. De Marokkaans-Antwerpse gemeenschap is nauw betrokken bij deze projecten en financiert een aanzienlijk deel zelf. Een belangrijke succesfactor bleek de administratieve omkadering door stadsambtenaren bij de uitwerking van de projecten. Deze vorm van samenwerking met diaspora is positief geëvalueerd en zal worden uitgebreid naar nieuwe gemeenschappen.

b. Aanbevelingen

41. De Adviesraad vraagt om het potentieel van diaspora-organisaties op het vlak van ontwikkelingssamenwerking te erkennen. Ook de deelstaten en gemeenten kunnen daarin een rol spelen. Diaspora-organisaties met Noord-Zuid-projecten moeten waar mogelijk betrokken worden bij het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van de landen waar ze actief zijn (vaak, maar niet uitsluitend, hun herkomstland).
42. De Adviesraad vraagt de werkgroep 'Ontwikkeling en Migratie' om specifieke projecten uit te werken die de betrokkenheid van high-skilled professionals met een migratie-achtergrond bij projecten (in het bijzonder, maar niet uitsluitend) in het herkomstland faciliteren en omkaderen. Er moet gelet worden op een betere institutionele inbedding en *ownership* bij de overheid in het herkomstland. Daarbij kunnen lessen getrokken worden uit de MIDA evaluatie.
43. 4de pijler-organisaties ontstaan uit migratie moeten groeikansen krijgen. Er is nood aan ondersteuning van initiatieven van diaspora-organisaties. De Adviesraad pleit voor toegankelijke vorming en omkadering van diaspora-organisaties, door bijvoorbeeld BTC of NGO's. De samenwerking van erkende NGO's, of de NGO-koepels (zoals het 4de Pijlersteunpunt van 11.11.11) en diaspora-organisaties en van diaspora-organisaties onderling moet gestimuleerd worden.

3.5. Vrijwillige terugkeer en re-integratie

a. Beschrijving van de problematiek

44. Elk jaar worden bijna 11.000 personen van het Belgische grondgebied verwijderd (vrijwillige of gedwongen terugkeer). Eind 2015 steeg het totaal aantal vrijwillig teruggekeerde personen als gevolg van een sterke stijging in vrijwillige terugkeer naar Irak. Via het vrijwillige terugkeerprogramma kan de terugkeerder, afhankelijk van zijn statuut, re-integratiesteun krijgen in zijn land van herkomst. De terugkeerder kan de re-integratiesteun gebruiken om een zaak op te starten, een woning te huren of te renoveren, medische kosten te betalen etc.³⁵
45. Een humane re-integratie van mensen in hun land van herkomst is enkel mogelijk wanneer de 'duurzaamheid' van de vrijwillige terugkeer en de re-integratieondersteuning en -begeleiding na terugkeer prioritair zijn binnen het terugkeerbeleid. De begeleiding vóór en na terugkeer door ngo's en sociale organisaties die actief zijn in dit domein is van cruciaal belang: zij maken het mogelijk om de noden van de personen te begrijpen en op langere termijn het re-integratieproces te ondersteunen. Het aspect 'vrijwillig' is hierbij essentieel. De begeleiding bij de terugkeer en de

³⁵ Fedasil, Vrijwillige terugkeer in 2015.

http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/vrijwillige_terugkeer_2015_1.pdf



re-integratie nadien zijn gebaseerd op het respect voor de keuzes en de noden van de persoon die terugkeert. Het is zeer belangrijk dat de lokale partner, in het land van herkomst, een vertrouwensrelatie kan opbouwen met de teruggekeerde.³⁶

46. Elk terugkeerbeleid moet zich met het duurzaamheidsaspect bezighouden. Dat kan enkel door ook het perspectief van de migrant zelf, via methodes van open toekomstoriëntering, en dat van het herkomstland in rekening te nemen. Toekomstoriëntering is een methodiek voor de (individuele of groepsmatige) begeleiding van mensen zonder wettig verblijf (MZWV), asielzoekers of mensen met een precair verblijfsstatuut. Doel is het bewust en goed geïnformeerd formuleren van een (nieuw) toekomstperspectief dat als zinvol wordt ervaren door de migrant. De ervaringen met de diverse groepsmatige initiatieven die werden ontplooid in Brussel, Gent en Antwerpen door organisaties uit de sectoren Samenlevingsopbouw, Algemeen Welzijnswerk en integratiesector zijn verzameld in een brochure die eind 2014 werd uitgegeven door het Kruispunt Migratie Integratie.³⁷
47. Fedasil stelde een aantal criteria op waarbij het bedrag van de re-integratieondersteuning – minimum 700 en maximum 2200 euro – afhangt van het administratief statuut van de kandidaat-terugkeerder en het tijdstip waarop de persoon beslist terug te keren naar zijn land van herkomst.³⁸ De huidige termijn van 30 dagen om aanspraak te kunnen maken op de maximale re-integratieondersteuning is bijzonder kort om deze moeilijke keuze te maken.³⁹

7.2. Aanbevelingen

48. Hoewel het Belgische beleid inzake vrijwillige terugkeer sterk kadert in een algemeen uitwijzingsbeleid geeft de Adviesraad enkele richtlijnen voor de vrijwillige terugkeer mee. De Adviesraad vraagt om blijvend voorrang te geven aan vrijwillige boven de gedwongen terugkeer op basis van volledige, waarheidsgetrouwe en duidelijke informatie en daarin te blijven investeren met meer middelen voor de re-integratie na de terugkeer.
49. Met begeleiding op maat en via methodes van open toekomstoriëntering is de kans op een succesvolle en duurzame re-integratie haalbaarder. Daarom moet blijvend ingezet worden op een goede voorbereiding voor terugkeer om de persoon die wenst terug te keren zo goed en correct mogelijk te informeren over de mogelijkheden. Op die manier kan de persoon met meer vertrouwen terugkeren en weet hij/zij welke steun kan geboden worden.
50. De Adviesraad vraagt de essentiële rol te erkennen van de lokale partners in de herkomstlanden en de mogelijkheid te bieden om deze structureel te ondersteunen. Alsook de rol te erkennen van Caritas International en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) als medespelers in het traject van terugkeer en re-integratie na terugkeer. De Adviesraad vraagt om Caritas International en IOM te betrekken bij het werk dat door de werkgroep Migratie en Ontwikkeling rond vrijwillige terugkeer gedaan wordt.
51. De vrijwillige terugkeer en re-integratie in het herkomstland blijft vandaag een individueel verhaal dat weinig ingebed is in de bredere maatschappelijke context in de herkomstlanden. De

³⁶ Lietaert, I, Terugkeer migratie: Een longitudinaal onderzoek naar de terugprocessen, ervaringen en het welzijn van migranten die terugkeren via een Vrijwillig Terugkeer programma, 2011.

³⁷ Kruispunt Migratie Integratie, Toekomstoriëntering. Met precaire verblijvers werken aan een zinvol toekomstperspectief, 2014. <http://www.kruispuntmi.be/toekomstoriëntering-met-precaire-verblijvers-werken-aan-een-zinvol-toekomstperspectief>

³⁸ Fedasil, Terugkeer- en re-integratieprogramma, 2015. https://5042.fedimbo.belgium.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Terugkeer-en-reintegratieprogramma_tabel_2015.pdf

³⁹ Caritas, Uitwisseling over de re-integratiepraktijk in de Kaukasus, Centraal-Azië en Rusland, 06/2013 http://www.caritas-int.be/files/re-integratiepraktijk_in_kaukasus_centraal-azie_en_rusland.pdf



maatschappelijke impact van de re-integratie is dan ook beperkt. Waar mogelijk moet gekeken worden hoe de re-integratie beter ingebed kan worden binnen bestaande dienstverlening in het herkomstland en of de link gelegd kan worden met projecten van de (Belgische) ontwikkelingssamenwerking, ngo's of bedrijven. Hoewel de focuslanden van ontwikkelingssamenwerking niet altijd overlappen met de landen van terugkeer moet onderzocht worden hoe er, steeds vertrekkend vanuit de noden van de terugkeerder, links kunnen gevonden worden met bestaande projecten. Bestaande pilotoprojecten, zoals het toekennen van microkredieten (Senegal) en de begeleiding naar de arbeidsmarkt voor vertrek (Marokko), kunnen dienen als inspiratie.

3.6. Terugnameakkoorden

a. Beschrijving van de problematiek

52. België sluit geen directe terugname of re-admissieakkoorden met derde landen maar is wel betrokken bij de akkoorden die de EU en de Benelux afsluiten.⁴⁰ België zelf sluit echter wel zogenaamde technische akkoorden af met niet-EU landen, zoals recent met Marokko. Deze akkoorden moeten de terugkeer van personen in een irregulier verblijfsstatuut faciliteren. Gezien het gaat om technische akkoorden ontsnappen ze aan een parlementaire controle.
53. De terugnameakkoorden kaderen in een proces dat sinds de jaren '90 ingezet werd, waarin de migratiepolitiek van de EU en de lidstaten deels uitbesteed wordt aan derdelanden. Sinds de Europese Raad in Sevilla van 2002 worden re-admissie clausules opgenomen in alle ontwikkelingsakkoorden.
54. De re-admissieakkoorden garanderen niet dat de terugkeer van de betrokken personen gebeurt in overeenstemming met de internationale normen inzake bescherming van de fundamentele rechten. Zo riskeren migranten die teruggestuurd worden naar Marokko, Algerije straffen aangezien clandestiene migratie is ingeschreven als een misdrijf in de wetgeving.⁴¹
55. Het regeerakkoord stelt dat de regering de begrotingssteun aan ontwikkelingslanden afhankelijk maakt van het resultaat van 'een regelmatige en behoorlijke evaluatie van de inspanningen en verwezenlijkingen van de overheid in deze landen op gebied van corruptiebestrijding, eerbiediging van de mensenrechten en goed bestuur alsook aan de samenwerking inzake migratie en justitie.'⁴²
56. Dit werpt vragen op over de link tussen ontwikkelingshulp en haar conditionaliteit in het beheersen van de migratiestromen en kan leiden tot incoherente beslissingen.

a. Aanbevelingen

57. De Adviesraad erkent dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking haar expertise kan inzetten om landen te ondersteunen in de vormgeving van een migratiebeleid (bvb. uitbouw van een kwaliteitsvol asielsysteem). Het al dan niet toekennen van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp zou echter niet gekoppeld mogen worden aan het tekenen van terugnameakkoorden.
58. De Adviesraad vraagt dat onderhandelingen in het kader van terugkeer besproken worden binnen de werkgroep 'Ontwikkeling en migratie' en dat er naar de parlementen en de civiele maatschappij meer transparantie komt over de terugnameakkoorden en de onderhandeling ervan.

⁴⁰ Buitenlandse zaken, handel en ontwikkelingssamenwerking, Verdragen waarvoor België als depositaris optreedt. http://diplomatie.belgium.be/nl/Verdragen/Belgie_als_depositaris

⁴¹ Migreurop, Les notes de migreurop Accords de réadmission, 12/2012. http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Note_de_MIGREUROP_12122012_Accords_de_readmission_pour_mise_en_ligne.pdf

⁴² Regeerakkoord, oktober 2014.



59. Terugnameakkoorden kunnen niet worden afgesloten met landen waar de fundamentele rechten van migranten in gevaar zijn zoals momenteel het geval in Eritrea en Libië.

3.7. EU Emergency Trust Fund for Africa

a. Beschrijving van de problematiek

60. Het EU Trust Fund for Africa werd opgericht na de Valletta top van november 2015. Dit tijdelijke fonds (2016/2020) van 1.8 miljard euro moet beantwoorden aan de ‘crisissen in de Sahel regio, de regio rond het Tsjaad meer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika’ en de diepere oorzaken van destabilisatie, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie aanpakken, door de economie, gelijke kansen, veiligheid en ontwikkeling te bevorderen.⁴³ De projecten die gefinancierd worden met dit fonds moeten waar mogelijk een impact op de migratiestromen aantonen. Dit brengt risico's met zich mee voor de instrumentalisering van fondsen uit het 11de European Development Fund naar restrictief migratiemanagement. Het tijdelijke karakter van het fonds werpt bovendien vragen op over de duurzaamheid van de programma's die gefinancierd worden met het fonds.

61. Er is een gebrek aan transparantie in het proces van de toekenning van de projecten.

a. Aanbevelingen

62. De Adviesraad pleit voor meer transparantie over de bedragen, de criteria en het proces van de selectie van projecten die door dit fonds gefinancierd worden.

63. De Adviesraad pleit ervoor dat alle projecten die voorgesteld worden binnen de werkgroep ‘Ontwikkeling en migratie’ beantwoorden aan de OESO-DAC criteria. De projecten moeten economische ontwikkeling en weerbaarheid in de herkomstlanden nastreven en niet bijdragen tot het bestrijden van migraties. Daarbij mag niet samengewerkt worden met overheden die de rechten van migranten niet naleven. Deze visie moet België eveneens uitdragen naar de andere partners die in het Tust Fund opereren, zodat die niet beperkt wordt tot de Belgische bijdrage aan het Fonds.

⁴³ Europese Commissie, Informatie blad Een noodtrustfonds voor Afrika van de Europese Unie, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_nl.htm.