

Migratie en Ontwikkeling

Triple-win of Nederlands belang?

December 2008



FAIR
POLITICS
MAKE ———
DEVELOPMENT ———
WORK ———

Migratie is een hot issue, ook binnen ontwikkelingssamenwerking. Aan de ene kant dragen migranten bij aan ontwikkeling: het geldbedrag dat migranten naar huis sturen (remittances) is bijna twee keer zo groot als het totaalbedrag aan ontwikkelingshulp. Aan de andere kant zijn er de negatieve gevolgen van migratie voor het land van herkomst: door migratie van hoogopgeleiden uit kwetsbare sectoren, de zogenaamde brain drain, verliezen ontwikkelingslanden hun schaarse onderwijzers en doktoren. Het is dus duidelijk dat migratie en ontwikkeling op verschillende manieren met elkaar zijn verbonden. De Nederlandse regering wijst dan ook op het belang van coherent migratie- en ontwikkelingsbeleid. Het selectieve Nederlandse migratiebeleid dient echter vooral het Nederlandse belang en staat hiermee op gespannen voet met het beleid van ontwikkelingssamenwerking en het belang van de migrant.



Dat de Nederlandse regering de noodzaak van een coherent migratie- en ontwikkelingsbeleid erkent, blijkt onder meer uit de in 2008 verschenen beleidsnotitie over migratie en ontwikkeling. In deze notitie worden prioriteiten gesteld om de positieve invloed van migratie voor het land van herkomst te vergroten en de negatieve invloed voor ontwikkelingslanden te verkleinen.

De nadruk in het migratiebeleid ligt echter op het aantrekken van hoogopgeleide migranten om de Nederlandse kenniseconomie te versterken. De overheid erkent dat dit in eerste instantie brain drain tot gevolg kan hebben, maar stelt dat op de lange termijn

ook het land van herkomst profiteert . Circulaire migratie wordt daarbij gezien als het voornaamste instrument om de positieve effecten van migratie optimaal te benutten. Het gaat hier om 'migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen verblijft, waaronder zijn of haar land van herkomst' . De overheid verwacht dat circulaire migratie naar Nederland zal leiden tot een triple-win: voor de migrant, voor Nederland en voor het land van herkomst. Migranten kunnen Nederlandse arbeidstekorten opvullen en door middel van geldovermakingen en opgedane kennis en ervaring bijdragen aan ontwikkeling in het land van herkomst. Het is echter nog onduidelijk of circulaire migratie het gewenste positieve effect zal hebben. Bestaande projecten zijn kleinschalig en de eerste Nederlandse pilot moet nog worden gestart.

De voordelen van het huidige beleid voor Nederland zijn duidelijk. Door middel van een selectief migratiebeleid kan Nederland waar zij dat wenst arbeidsmigranten toelaten. Het is echter minder duidelijk hoe ontwikkelingslanden, met name de laaggeschoolden, van het selectieve migratiebeleid zullen profiteren. Ontwikkelingslanden willen niet alleen verruimde markttoegang voor hooggekwalificeerde arbeidskrachten, maar juist ook voor middel- en laagopgeleiden. Dit zou prima kunnen aansluiten op de vraag in Nederland: naar lager opgeleiden is op de huidige arbeidsmarkt veel meer vraag dan naar hoogopgeleiden. Echter het toelaten van lageropgeleiden ligt politiek gevoelig. Mede hierom zijn vraag en aanbod in het huidige beleid dan ook niet goed op elkaar afgestemd.

Beleid Ontwikkelingssamenwerking

De overheid erkent dat migratie en ontwikkeling op verschillende manieren met elkaar zijn verbonden. Al in 2004 presenteerde de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne en de minister voor Vreemdelingenzaken Verdonk een gezamenlijke notitie. Hierin wordt aangegeven dat Nederland moet investeren in het ontwikkelingspotentieel in de herkomstlanden om migratiestromen beheersbaar te houden. In deze notitie werd al gesproken over een pilot circulaire migratie. Een Nederlandse pilot is er echter nog niet geweest. Wel is er in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) geëxperimenteerd met tijdelijke terugkeer van migranten naar hun land van herkomst in het kader van ontwikkelingssamenwerking en is recentelijk een project in Mali gestart dat moet kijken naar de mogelijkheden voor beter migratiemanagement.

Voor potentiële migranten is het gebrek aan toekomstperspectief vaak de reden voor migratie. Een groeiende mate van ontwikkeling leidt, na een initiële toename van migratiestromen, uiteindelijk tot afname van migratie. Het beleid van ontwikkelingssamenwerking is er op gericht de situatie ter plekke te verbeteren door in herkomstlanden te investeren. Ontwikkelingssamenwerking kan – wanneer het duurzame

ontwikkeling, politieke stabiliteit en goed bestuur tot gevolg heeft – indirect en op langere termijn bijdragen aan een geleidelijke afname van migratie. Ook wil men door middel van ontwikkelingssamenwerking het ontwikkelingspotentieel van migranten vergroten door mogelijkheden voor sociale overmakingen te verruimen, geldovermakingen goedkoper en makkelijker te maken en circulaire migratie te stimuleren.

Beleid Justitie

Het huidige Nederlandse migratiebeleid is gebaseerd op de in 2006 verschenen beleidsnotitie 'Naar een Modern Migratiebeleid' en de 'Blauwdruk Modern Migratiebeleid' uit 2008. Met deze notities maakt de overheid een overstap van een restrictief migratiebeleid naar een beleid gericht op selectieve migratie. Justitie erkent dat migranten zowel in Nederland als in het land van herkomst een positieve bijdrage aan de samenleving kunnen leveren. In de notitie wordt dan ook gesproken over het stimuleren van tijdelijke/circulaire arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden. Het kabinet introduceert hiervoor een niet-verlengbare verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van maximaal één jaar, waaraan een beperkt aantal rechten wordt gekoppeld. Justitie benadrukt in de notitie duidelijk dat toelating altijd wordt gebaseerd op de Nederlandse behoefte aan migranten en de bijdrage die migranten aan de Nederlandse samenleving kunnen leveren.

Nederland wil door middel van dit beleid een goede uitgangspositie verkrijgen en behouden in de 'battle for brains'. Het beleid richt zich dan ook voornamelijk op hoogopgeleide migranten. Voordat middel- en laagopgeleide migranten kunnen worden toegelaten, moet altijd eerst een arbeidsmarkttoets worden uitgevoerd, waarbij wordt gekeken of er geen Nederlandse werknemers zijn die de functie zouden kunnen vervullen. In de praktijk betekent dit dat de kans op toelating voor lageropgeleide migranten erg beperkt is.

Tegenstrijdig beleid

In een samenhangend migratie- en ontwikkelingsbeleid wordt zowel gekeken naar de behoeften van Nederland als de behoeften van de herkomstlanden. Het is in het huidige beleid duidelijk hoe ontwikkelingslanden bijdragen aan de Nederlandse behoefte aan arbeidskrachten. Het is echter onduidelijk wat het migratiebeleid concreet doet voor mensen in ontwikkelingslanden.

Circulaire migratie

Behoeften van ontwikkelingslanden

Volgens het 'Global Forum on Migration and Development' vereist circulaire migratie een sluitende verbinding tussen migratie en daadwerkelijke arbeidsbehoeften, zowel in het

herkomst- als in het gastland. Het gaat verder dan de migratiecirkel simpelweg af te sluiten met terugkeer. In het huidige beleid wordt echter voornamelijk gekeken naar de Nederlandse behoefte aan hoogopgeleiden en wordt er weinig rekening met de behoeften van ontwikkelingslanden. Uit een recent rapport van de OESO blijkt dat migratie van laagopgeleiden een grotere impact op armoedevermindering heeft dan migratie van hoogopgeleiden. Laagopgeleiden sturen meer geld naar huis en verminderen werkloosheid in hun land van herkomst. Daarom pleiten ontwikkelingslanden binnen de onderhandelingen over GATS (General Agreement on Trade in Services) mode 4 (toegang voor personen) in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) al langere tijd voor ruimere toegangsmogelijkheden voor lageropgeleide migranten. De precieze Nederlandse inzet in de onderhandelingen is onduidelijk, terwijl verscheidene studies hebben gewezen op de voordelen voor ontwikkelingslanden en ontvangende landen. Om ontwikkelingslanden daadwerkelijk van circulaire migratie te laten profiteren moet Nederland ook kijken naar het aanbod aan lageropgeleide arbeidskrachten in ontwikkelingslanden en de Nederlandse behoefte aan laagopgeleiden en niet alleen naar de Nederlandse vraag naar hoogopgeleiden.

Praktische uitwerking ontbreekt

Het is verder onduidelijk wat de concrete resultaten van circulaire migratie zullen zijn. Zowel de notitie migratie en ontwikkeling uit 2008 als het SER advies uit 2007 over arbeidsmigratie (zie box 1) wijzen erop dat circulaire migratie niet automatisch leidt tot een triple-win. Een goede pilot is dan ook noodzakelijk voordat circulaire migratie kan worden gezien als dé oplossing om de gewenste triple-win situatie te bereiken. Deze pilot moet rekening houden met de specifieke kenmerken van ontwikkelingslanden en kijken naar een positieve stimulans voor terugkeer. Wordt het mogelijk opgebouwde sociale premies mee te nemen? Is er na terugkeer de mogelijkheid opnieuw naar Nederland te komen? Ook moet de pilot flexibel zijn. Migrantten moeten zo veel mogelijk vakkennis en ervaring op kunnen doen. Het is belangrijk dat Nederlandse migrantenorganisaties bij de organisatie van de pilot worden betrokken.

Financiering

Ten slotte wordt de terugkeer van migranten in het huidige beleid uit het ontwikkelingsbudget betaald. Dit is vreemd omdat onzeker is of, en zo ja op welke manier terugkeer bijdraagt aan ontwikkeling in het land van herkomst. Ook als dit wel het geval blijkt, zouden de kosten moeten worden gedeeld met het ministerie van Justitie. Nederland profiteert ten slotte ook van de komst van de migranten.

Brain drain

Migratie van hoogopgeleide werknemers uit ontwikkelingslanden kan negatieve gevolgen hebben voor ontwikkeling in het land van herkomst. Vooral wanneer migranten uit belangrijke ontwikkelingssectoren als het onderwijs en de gezondheidszorg komen. Nederland erkent het risico op brain drain en heeft wetgeving in het leven geroepen om actieve werving van zorgpersoneel uit ontwikkelingslanden tegen te gaan. Op Europees niveau vindt echter nog steeds actieve werving van bijvoorbeeld gezondheidspersoneel plaats. Zo rekruteerde Groot-Brittannië bijna driehonderd dokters en meer dan duizend verpleegkundigen uit Ghana, terwijl Groot-Brittannië ruim 700 artsen, verpleegkundigen en verloskundigen per honderdduizend inwoners heeft en Ghana slechts 93. De Europese Unie (EU) ontwikkelt momenteel een Blue Card waarmee het voor hoogopgeleide werknemers uit ontwikkelingslanden voordeliger moet worden om in de EU te komen werken. Om het risico op schadelijke brain drain tegen te gaan wordt een gedragscode ontwikkeld. Deze gedragscode is echter niet juridisch bindend. Krachtige coördinatie en reguliere monitoring zijn noodzakelijk om de gedragscode effectief te laten zijn. Het Europese Parlement zou jaarlijks een openbaar rapport moeten ontvangen waarin partijen die niet volgens de wervingscode hebben gehandeld met naam en toenaam worden genoemd .

Nederland draagt weinig bij aan brain drain van arbeidsmigranten. Wel loopt zij risico om in een aantal landen brain drain van studiemigranten te vergroten. Begin 2009 hebben 500 afgestudeerden en gepromoveerden de mogelijkheid gekregen om gedurende één jaar in Nederland een baan als kennismigrant te vinden. Hierdoor is er een groot risico dat migranten na voltooiing van hun opleiding in Nederland blijven. Momenteel moeten studenten en betrokken organisaties zelf zorgen dat studenten terugkeren naar hun land van herkomst om daar een bijdrage aan de ontwikkeling van hun land te kunnen leveren. Nederland zou moeten kijken of zij terugkeer kan stimuleren om zo het risico op brain drain te verkleinen.

Zuid-Noord bias

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid richt zich op de allerarmsten en de minst ontwikkelde landen. Het migratiebeleid richt zich enkel op de landen die te maken hebben met Zuid-Noord migratie. Het is echter belangrijk te beseffen dat migratie naar Nederland vooral plaatsvindt uit meer ontwikkelde landen en niet uit de allerarmste landen. Om naar het 'Noorden' te kunnen migreren heeft een migrant geld nodig. 47% van de migratie uit ontwikkelingslanden is dan ook Zuid-Zuid migratie. De minst ontwikkelde landen, die de hulp het meest nodig hebben, zullen dan ook weinig profiteren van circulaire migratie en geldovermakingen. Wel ondervinden deze landen mogelijk negatieve gevolgen van het aangescherpte migratiemanagement in buurlanden, één van de prioriteiten van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid.

Aangescherpt migratiemanagement leidt tot verminderde regionale integratie en bemoeilijkt de toegang tot buurlanden voor vluchtelingen uit conflictgebieden. Dit is in strijd met het beleid van ontwikkelingssamenwerking dat veiligheid en ontwikkeling centraal stelt.

De positieve impact van migratie op ontwikkelingslanden moet dan ook niet worden overschat. Het migratiebeleid draagt weinig bij aan het behalen van de MDG's. Het blijft van groot belang dat de situatie in de partnerlanden ter plekke wordt verbeterd. Voor meer samenhang zou het migratie- en ontwikkelingsbeleid moeten aansturen op het creëren van werkgelegenheid, de bescherming van migranten in buurlanden en het creëren van een gunstig investeringsklimaat ter plekke. Nederland moet ontwikkelingslanden helpen het voor migranten aantrekkelijk te maken terug te keren naar hun land van herkomst.

Conclusie

De EVS ziet het als een stap in de goede richting dat de samenhang tussen migratie en ontwikkeling groeiende aandacht krijgt binnen de Nederlandse overheid. Via migratie wordt een wezenlijk ontwikkelingspotentieel voor de landen van herkomst aangeboord, een coherent migratie- en ontwikkelingsbeleid is dan ook noodzakelijk. Helaas blijken er nog een aantal problemen te zijn waardoor het uitgezette beleid niet het gewenste effect zal hebben. Het is duidelijk dat men in het ontwikkelingssamenwerkingbeleid rekening houdt met de Nederlandse vraag naar migranten. Er wordt echter in mindere mate gekeken naar de behoeften van ontwikkelingslanden en het aanbod aan migranten. De inzet van de overheid voor een coherent migratie- en ontwikkelingsbeleid klinkt mooi op papier, maar van een concrete vertaling naar de praktijk is nog geen sprake.

Beleidsaanbevelingen

- De pilot voor circulaire migratie moet rekening houden met de Nederlandse vraag naar arbeidskrachten én het aanbod in ontwikkelingslanden. Het is belangrijk dat de pilot flexibel is, migranten moeten zoveel mogelijk kennis en ervaring op kunnen doen.
- Nederland moet meer mogelijkheden creëren voor migratie van middel- en lageropgeleiden. Dit kan door middel van bilaterale overeenkomsten met partnerlanden en leertrajecten. Ook moet Nederland zich binnen de WTO actief inzetten om de GATS mode 4 onderhandelingen tot een succesvol einde te brengen.
- Om brain drain tegen te gaan moet worden gezorgd voor voldoende stimulans voor terugkeer voor arbeids- en studiemigranten. Hierbij kan worden gedacht aan teruggave van sociale premies en multiple-entry visa. Verder moet Nederland zich binnen de EU inzetten voor een gedragscode om actieve werving in kwetsbare sectoren in ontwikkelingslanden tegen te gaan. Deze gedragscode moet voor de private sector gelden, juridisch bindend zijn en goed worden gemonitord.
- De kosten voor terugkeer van migranten moeten door de ministeries van Justitie en voor Ontwikkelingssamenwerking worden gedeeld.
- Om de ontwikkelingsimpact van privé-gelden te vergroten, moet de overheid het goedkoper en makkelijker maken geld over te maken.
- De Nederlandse regering moet ervoor zorgen dat strenger migratiemanagement in ontwikkelingslanden regionale integratie niet bemoeilijkt en buurlanden niet benadeelt.

Fair Politics is in cooperation with:



Fair Politics is an initiative of the Evert Vermeer Foundation and is being sponsored by:



The content of this publication is the sole responsibility of Fair Politics and does not necessarily reflect the position of the sponsors.