

Bestedingsvoorstel: Migratie (subartikel 4.2)
Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

1. Doel(en)

Achtergrond

Wereldwijd is sprake van toegenomen complexiteit van irreguliere migratiebewegingen. Vluchtelingen leggen vaak dezelfde routes af als mensen die irregulier migreren. Ook mensen zonder vluchtmotief vragen asiel aan in Nederland. Dit zorgt voor druk op het Nederlandse asielsysteem en ondermijnt het draagvlak voor het verlenen van bescherming aan degenen die het nodig hebben. Daarnaast duren conflicten langer en is veilige terugkeer vaak lange tijd geen reële optie. Wereldwijd neemt langdurige ontheemding daarom toe in veelal arme opvanglanden die zelf kampen met sociaaleconomische en politieke uitdagingen. Dit bemoeilijkt lokale integratie en leidt ertoe dat vluchtelingen zich in situaties van 'oneindige tijdelijkheid' - zonder perspectief - bevinden met grote druk op de capaciteit van opvanglanden. Als vluchtelingen niet langer perspectief hebben in opvanglanden doordat deze landen niet langer bereid of in staat zijn om opvang te verlenen, zullen meer van hen de noodzaak voelen om (door) te reizen naar Nederland en Europa.

Doelstelling

Met het onderliggende bestedingsvoorstel voor de periode 2026 - 2030 beoogt het kabinet conform het Regeerprogramma en het Hoofdlijnenakkoord een bijdrage te leveren aan het doel om 'grip op migratie' te krijgen door irreguliere migratie tegen te gaan en terugkeer en opvang in de regio te bevorderen. We dragen bij aan sociaal economische ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden.

Sub-doelen:

1. Opvang in de regio

Met het opvang in de regio beleid beoogt Nederland conform het Regeerprogramma en het Hoofdlijnenakkoord om vluchtelingen sociaaleconomisch perspectief te bieden in de regio van herkomst. In deze aanpak zullen ook gastgemeenschappen worden meegenomen. Want alleen als gastgemeenschappen meeprofiten van internationale steun, zal er politiek en maatschappelijk draagvlak blijven onder de bevolking van het opvangland om vluchtelingen een veilig heenkomen te bieden binnen hun landsgrenzen. Daarnaast geeft Nederland gehoor aan de wens van overheden van opvanglanden om behalve opvang in de regio, ook andere duurzame oplossingen zoals vrijwillige terugkeer voor ontheemding te bevorderen waar mogelijk. Met deze aanpak biedt Nederland mensen perspectief in hun land van herkomst en vergroten we het draagvlak in opvanglanden om mensen te blijven opvangen die niet terug kunnen.

2. Migratiesamenwerking/migratie en ontwikkeling

Om doelen conform het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma rondom internationale migratie te bereiken, zet Nederland in op verbeterde samenwerking met voor Nederland belangrijke landen van oorsprong en transit. Als onderdeel daarvan wordt ingezet op het beperken van irreguliere migratie, het tegengaan van mensenhandel en mensensmokkel, het bevorderen van terugkeer en re-integratie, en het beschermen van migranten.

2. Beleidsinstrument(en)

Opvang in de regio

De komende jaren zal Nederland de bestaande inzet op opvang in de regio verder uitbouwen. Nederland draagt o.a. via onderstaande financieringsinstrumenten bij aan het bieden van zowel basisvoorzieningen (sanitatie, bescherming), als meer lange termijnperspectief (educatie, banen) aan vluchtelingen, intern ontheemden en kwetsbare gastgemeenschappen in landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Tevens voert Nederland een beleidsdialoog met de overheden van deze landen om de integratie van vluchtelingen te bevorderen, aan de hand van aanpassing van wet- en regelgeving die het mogelijk maakt voor vluchtelingen om een identiteitskaart te hebben, naar school te gaan en te werken. Nederland richt zich hierbij met name op de Hoorn van Afrika, de MENA-regio, de Afghanistan regio, Moldavië en Armenië. Naast het verder uitbouwen van de inzet in de afgelopen jaren, zal Nederland de komende jaren de opgedane kennis en ervaring, beschikbare capaciteit, en sterke netwerk van partners inzetten om waar mogelijk vrijwillige terugkeer van opvanglanden naar landen van herkomst in kaart te brengen, en indien mogelijk financieel te ondersteunen. Ontwikkelingen in Syrië kunnen dat perspectief bijvoorbeeld mogelijk bieden.

Migratiesamenwerking/migratie en ontwikkeling

Nederland continueert haar beleid om in te zetten op brede, gelijkwaardige partnerschappen met migratieherkomst- en doorreislanden (betreft met name landen rond de Middellandse Zee) waarbinnen ook de Nederlandse migratiebelangen rond bescherming van migranten, beperken irreguliere migratie en terugkeer geadresseerd kunnen worden. Nederland kiest voor een *whole-of-government* approach, middels de Taskforce Internationale Migratie. Dit betekent in de praktijk dat met de gehele overheid wordt gewerkt aan de bilaterale relatie met specifieke landen waar Nederland graag progressie mee zou willen boeken op het gebied van terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. De belangen van partnerlanden op thema's zoals voedsel, water en gezondheid worden binnen deze samenwerking de komende jaren actiever geadresseerd waardoor Nederland niet enkel de vragende partij is. Hier liggen kansen voor het Nederlands bedrijfsleven en kennisinstellingen. Nederland neemt daarnaast de komende jaren zowel bilateraal als in EU-verband een voortrekkersrol bij het ontwikkelen van innovatieve oplossingen voor het tegengaan van migratie. Wellicht wordt het aantal partnerschappen de komende jaren uitgebreid.

Zowel op het gebied opvang in de regio als voor migratiesamenwerking zal Nederland nadrukkelijk de synergie zoeken met, invloed uitoefenen op, en waar mogelijk onderdeel worden van, de brede partnerschappen die de EU afsluit met derde landen (bijv. Tunesië, Libanon, Jordanië, Egypte). EU partnerschappen kunnen op die manier in potentie een hefboom zijn voor de Nederlandse inzet.

Financieringsinstrumenten

De context van migratie is veranderlijk. Aanvullende financieringsinstrumenten zullen worden ingezet indien nodig. Ter illustratie, instrumenten die in elk geval ingezet gaan worden:

Partnerschappen met o.a. VN-organisaties, Internationale Financiële instellingen en lokale organisaties

Nederland zal blijven bijdragen aan succesvolle partnerschappen en samenwerkingsverbanden met VN-organisaties, Internationale Financiële instellingen en lokale organisaties. Internationale financiële instellingen (IFC en Wereldbank) zorgen voor duurzaam én inclusief perspectief naast een link met de private sector. Doel van de inzet is 1) perspectief, bescherming, onderwijs, training en werkgelegenheidsmogelijkheden bieden voor vluchtelingen en gastgemeenschappen in opvanglanden, 2) bescherming bieden aan kwetsbare migranten, veilige en waardige terugkeer en duurzame herintegratie, en o.a. capaciteitsontwikkeling op het gebied van migratiebeheer. Nederland zal de komende jaren bestaande en bewezen succesvolle partnerschappen en samenwerkingsverbanden (zoals bijv. COMPASS, PROSPECTS) verder uitbouwen en opschalen. In het bepalen van geografische focus, worden mogelijke aanvullende regio's meegewogen o.b.v. o.a. behoefte en aansluiting bij Nederlandse belangen.

Bijdrage aan concessionele leningen en giften

Nederland bouwt voort op de in het verleden en recent doorgevoerde bijdragen aan bijvoorbeeld Moldavië en Armenië via de *Global Concessional Finance Facility* (GCFF) van de Wereldbank, een innovatief financieringsinstrument dat giften of leningen onder gunstige voorwaarden verstrekt aan midden-inkomenslanden die geen toegang hebben tot concessionele leningen. Het GCFF is een geschikt instrument om werkgelegenheid en toegang tot publieke diensten (onderwijs, gezondheid, sociale vangnetten) voor vluchtelingen en gastgemeenschappen te creëren in opvanglanden. Het brengt tevens meer gewicht in de dialoog met ontvangende overheden over opvang en ook meer samenwerking/coherentie met andere donoren.

Flexibele financiering t.b.v. migratiepartnerschappen

Nederland zal de brede samenwerking met belangrijke partnerlanden op het gebied van migratie versterken. Om nog beter tegemoet te kunnen komen aan de belangen van partnerlanden binnen de migratiepartnerschappen, zal Nederland binnen begrotingsartikel 4.2 een nieuw, flexibel instrument creëren (of een bestaand flexibel instrument uitbreiden) dat vraag gestuurd kan worden ingezet. Dit instrument moet het mogelijk maken om sneller en effectiever tegemoet te kunnen komen aan de wensen van (migratie) partnerlanden, bestaande partnerschappen te verbreden en eventuele nieuwe partnerschappen sneller op te bouwen. Daarnaast zal vanuit andere onderdelen van de BHO begroting inzet worden geleverd om de brede samenwerking gestalte te geven, bijvoorbeeld door flexibele inzet van middelen op het gebied van water (artikel 2.2), gezondheid (3.1) en voedselzekerheid (artikel 2.1). Ook wordt actief de synergie gezocht met de Nederlandse internationale inzet op onder andere Veiligheid en Handel. Op basis van ervaring in de afgelopen jaren verwacht Nederland hiermee de voortgang van partnerschappen te versnellen, en daarmee het migratiebelang van Nederland nog beter te kunnen dienen.

3.

A. Financiële gevolgen voor het Rijk

Bedrag in EUR miljoen.

		2026	2027	2028	2029	2030
Artikelonderdeel	Migratie	319	323	371	408	408

De financiële gevolgen zijn onder voorbehoud van de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming. De in te zetten instrumenten zijn afhankelijk van de precieze uitwerking van de beleidsinzet. Waar nodig zullen bij volgende begrotingsmomenten budgetten overgeheveld worden binnen het beleidsartikel.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

N.v.t.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

- Door wereldwijde (financiële) crises staat de steun aan opvanglanden, en daarmee de bereidheid van opvanglanden om vluchtelingen op te vangen, onder druk. Dit is niet in het belang van Nederland. De bovenstaande inzet verhoogt de bereidheid en capaciteit van opvanglanden om mensen in de regio perspectief te bieden. Hierbij snijdt het mes aan twee kanten: mensen worden ondersteund in hun ontwikkeling, en het draagt bij aan vermindering van de noodzaak van doorreis. Uit onderzoek blijkt dat toegang tot voorzieningen zoals onderwijs en bescherming het doorreisbesluit kan beïnvloeden.
- De relatie tussen doelstellingen en beleidsmatige- en programmatische instrumenten is direct: via de bovengenoemde inzet wordt de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de doelgroep van dit begrotingsartikel direct versterkt. In dit voorstel is rekening gehouden met het feit dat de context veranderlijk is in veel landen die van groot belang zijn in het kader van migratie. Enige flexibiliteit is ingebouwd om hierop te reageren in de komende jaren en doeltreffendheid verder te bevorderen.
- Uit ervaring van de afgelopen jaren is gebleken dat Nederland medewerking nodig heeft van landen van oorsprong en landen van transit om de gestelde doelen te bereiken. Maar de Nederlandse migratiebelangen zijn vaak niet de belangen van onze partnerlanden. Om balans in de samenwerking te krijgen is het belangrijk dat Nederland ook de belangen van partnerlanden kan adresseren. Met flexibele instrumenten zoals hierboven beschreven, kan Nederland aan de wensen van partnerlanden tegemoetkomen, hetgeen de mogelijkheid creëert en het vertrouwen om op basis van wederzijdse belangen ook afspraken over migratie te maken.

	Daarnaast beoogt Nederland doelmatigheid op het niveau van mensen en middelen in de beleidsuitvoering. • Er wordt gekozen voor grootschalige programma's (in tegenstelling tot meer bewerkelijke kleinschalige projecten), voor meerjarige financiering (in plaats van telkens financieren van kortlopende interventies) en voor zogeheten tendering van subsidies onder een subsidiebeidskader (waarbij voorstellen zowel onderling vergeleken kunnen worden voor de meest doelmatige keuze, als gelijktijdig kunnen worden beoordeeld, gemonitord en geëvalueerd). Niettemin is de verwachting dat in de uitvoering veel capaciteit nodig zal zijn op zowel het departement als op de posten. Algemeen: onderliggend beleid wordt uitgevoerd in veranderlijke en vaak instabiele contexten. Hierdoor kan vertraging ontstaan tussen beleid en het effect hiervan in de praktijk.
5. Nagestreefde doelmatigheid	• Door te investeren in opvang in de regio krijgen vluchtelingen perspectief en worden opvanglanden ondersteund. Zowel vanuit humanitair als kosten- perspectief is dit een efficiënte wijze van aanwending van OH middelen. Onderzoek wijst uit dat de kosten van opvang in Nederland namelijk vele malen hoger zijn dan de kosten van opvang in de regio van herkomst. • Waar mogelijk wordt zoveel mogelijk ingezet op opschaling van bestaande kanalen, waardoor efficiëntie in de implementatie kan worden gerealiseerd in de samenwerking met partners. • Aandacht voor vrouwen, meisjes en kwetsbare groepen is belangrijk voor effectiviteit van onze programma's.
6. Evaluatieparagraaf	• Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) voert periodiek evaluaties uit van beleid en uitvoering van Buitenlandse Zaken. • Conform <i>general arrangements</i> met VN-organisaties en Internationale Financiële Instellingen ontvangt Nederland jaarlijks rapporten over voortgang en resultaten van programma's die Nederland steunt. • Als standaardafpraak tussen Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp en haar uitvoerders, wordt voor alle ODA-bijdragen van meer dan EUR 5 miljoen een evaluatie uitgevoerd. Voorbeelden: Mid-Term Review van het Compass partnerschap (reeds uitgevoerd), evaluatie van de Nederlandse inzet op informatiecampagnes (reeds uitgevoerd), evaluatie COMPASS, PROMIS en Prospects (in uitvoering). Daarnaast heeft zowel IOB als de Algemene Rekenkamer (verantwoordingsonderzoek) reeds onderzoek gedaan naar het Nederlandse opvang in de regio-beleid. De conclusies en aanbevelingen van deze studies worden meegenomen bij de invulling van budget. Dit zal ook gelden voor de conclusies uit de huidige evaluatie door IOB van de migratiepartnerschappen. • Op basis van de voortgangsrapportages en de periodieke monitoring aan de hand van bijv. veldbezoeken, worden programma's in overleg met de uitvoerder bijgesteld. Verder spelen ambassades een belangrijke rol in de monitoring en voortgang en eventuele tussentijdse bijsturing.