

Vergaderjaar 2016–2017

30 573

Migratiebeleid

Nr. 136

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2017

Inleiding

Hierbij bieden wij u het onderzoeksrapport «*Raising awareness, Changing behaviour? Combatting irregular migration through information campaigns*» aan¹. Het rapport is op 1 februari jl. gepubliceerd op de website van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het betreft een literatuurstudie van het WODC over informatiecampagnes gericht op (potentiële) migranten in herkomst- en transitlanden. Doel van het rapport is 1) het beschrijven van verschillende soorten campagnes en 2) toetsen van de onderliggende uitgangspunten van campagnes. In het rapport geeft het WODC aanbevelingen om informatiecampagnes doelgerichter te maken.

In deze brief wordt de beleidsreactie van het kabinet op het WODC-rapport gegeven. Deze wordt voorafgegaan door een korte beschrijving van door Nederland gevoerde informatiecampagnes. Vervolgens wordt de kabinetsinzet met betrekking tot informatiecampagnes in herkomst- en transitlanden beschreven.

De bevindingen van het WODC-rapport

In de westerse wereld is in de afgelopen decennia het gebruik van informatiecampagnes met betrekking tot irreguliere migratie toegenomen. Niet alleen bestemmingslanden hebben dit soort campagnes gevoerd, maar ook internationale organisaties zoals de *International Organisation for Migration* (IOM) en de *UN High Commissioner for Refugees* (UNHCR). De campagneboodschappen hadden vooral betrekking op de gevaren van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de reis, de moeilijkheden en risico's van illegaal verblijf in westerse landen en de aanscherping van het migratiebeleid in deze landen.

De WODC-onderzoekers hebben literatuuronderzoek gedaan en een bureaustudie naar 33 verschillende campagnes uitgevoerd. Uit dit onderzoek zijn de onderstaande vijf veronderstellingen naar voren gekomen die volgens de onderzoekers aan deze campagnes ten grondslag liggen. Het WODC concludeert dat er veel op deze veronderstellingen valt af te dingen.

1. Risico-inschatting

Veronderstelling: Als migranten goede informatie krijgen over de risico's, kosten en gevaren van irreguliere migratie vertrekken ze niet meer.

Onderzoeksconclusie: Migranten blijken meestal wel op de hoogte te zijn van de risico's en gevaren van irreguliere migratie en niet zonder meer af te gaan op verhalen van smokkelaars. De druk om te migreren is echter zo groot dat zij waarschuwingen negeren of eigen kansen overschatten. Migranten vertrouwen, soms ten onrechte, op een goede afloop en schuiven onwelkome informatie terzijde.

2. Geloofwaardigheid

Veronderstelling: Migranten geloven de informatie die via campagnes wordt verspreid.

Onderzoeksconclusie: Migranten weten dat bestemmingslanden illegaal verblijf willen tegengaan. Daarom zien zij overheidscampagnes in de eerste plaats als een instrument van bestemmingslanden om irreguliere migratie te beperken. Dit leidt ertoe dat boodschappen afkomstig van overheden en internationale organisaties gewantrouwd worden. De migrant heeft meer vertrouwen in alternatieve bronnen van informatie, zoals berichten van familie, vrienden en landgenoten (waaronder degenen die al in het bestemmingsland wonen).

3. Afschrikking

Veronderstelling: Campagnes gericht op afschrikking ontmoedigen migratie.

Onderzoeksconclusie: Kennis over de gevaren van de reis naar Europa, zoals (seksueel) geweld, detentie, uitbuiting of verdrinking, leiden er meestal niet toe dat potentiële migranten afzien van migratie. Er is dikwijls sprake van «cognitieve dissonantie»: migranten minimaliseren risico's of zien geen serieus alternatief omdat zij de risico's van thuisblijven groter inschatten dan die van vertrek. De effectiviteit van campagnes alleen gebaseerd op afschrikking is daarom twijfelachtig.

4. Besluitvorming

Veronderstelling: Migranten nemen hun beslissing over migratie individueel.

Onderzoeksconclusie: Het besluit te migreren is dikwijls geen individueel besluit. De directe omgeving, en met name de familie, speelt vaak een doorslaggevende rol. Bij economische migratie vertrekt over het algemeen een «uitverkoren» familielid met de opdracht vanuit het bestemmingsland de familie financieel te ondersteunen. In sommige landen bestaat een cultuur waarin migratie een normaal onderdeel is van het proces van volwassen worden van jonge mannen. Campagnes die zich uitsluitend richten op de individuele migrant als rationele beslisser missen daarom een belangrijk onderdeel van de besluitvorming.

5. Thuisblijven

Veronderstelling: Er is een alternatief voor migratie.

Onderzoeksconclusie: Veel migranten vinden thuisblijven geen realistische optie. Zij zien migratie niet als keuze, maar als een noodzaak en nemen de risico's van irreguliere migratie voor lief. Als alternatieven zoals mogelijkheden voor legale migratie of betere perspectieven thuis niet bestaan zien zij vaak geen andere mogelijkheid dan te vertrekken. Campagnes veranderen dit niet, hoe goed zij ook wijzen op de gevaren van de tocht en de moeilijkheden van het leven als asielzoeker of illegale migrant in een westers land.

Op grond van het bovenstaande is er volgens de onderzoekers reden om aan te nemen dat informatiecampagnes tegen irreguliere migratie een beperkt effect hebben. Zij tekenen daarbij aan dat er nog nauwelijks onafhankelijk empirisch onderzoek bestaat naar de effecten van informatiecampagnes. Hierdoor is het aantonen van causaal verband tussen informatiecampagnes en migratiebeslissingen moeilijk.

De onderzoekers vinden dit geen reden om geen campagnes meer te voeren. Campagnes kunnen volgens de onderzoekers wel degelijk nuttig zijn, bijvoorbeeld om migranten die met een legitieme reden om naar Europa komen voor te lichten over hun rechten en plichten en bij het overbrengen van informatie over veiligheid tijdens de reis. Daarnaast kan volgens hen goede feitelijke informatie een tegenwicht geven tegen valse berichten of misverstanden, op voorwaarde dat de informatie afkomstig is van een bron die door migranten wordt vertrouwd.

Tot slot wijzen de onderzoekers op het belang van een gezamenlijke Europese aanpak. Campagnes met de boodschap vooral niet naar een specifiek Europees bestemmingsland te migreren omdat daar het asielbeleid restrictief is en de opvang sober, leiden er misschien toe dat migranten voor een andere EU-lidstaat kiezen, maar leiden niet tot minder irreguliere migratie naar Europa als geheel.

Nederlandse en Europese praktijk

Het kabinet heeft een beperkt aantal informatiecampagnes gevoerd met betrekking tot irreguliere migratie. De belangrijkste daarvan, *Surprising Europe*, omvatte een tv-documentaire en soapserie, een website voor interactieve discussie² en informatie- en discussiebijeenkomsten in herkomstlanden. Het doel was om potentiële irreguliere migranten een realistischer beeld te geven van de gevaarlijke reis naar Europa en het leven als (illegale) migrant in Europa. Daarnaast beoogde *Surprising Europe* illegale migranten aan het denken te zetten over terugkeer als een optie om een nieuw leven op te bouwen. Het project is tussen 2007 en 2016 in 28 landen uitgevoerd onder leiding van de Stichting Jongens van de Wit in samenwerking met onder meer de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). *Surprising Europe* is zeer succesvol geweest in het bereiken van een breed publiek. De effecten op bewustwording van potentiële migranten en op hun beslissing om te migreren of terug te keren, zijn echter lastig te meten.

Daarnaast ontplooidde het kabinet enkele andere initiatieven³. De in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gemaakte film *Behind the Cornfield* (2009) laat Ghanese migranten in Nederland en terugge-

² Deze website is nog steeds actief (<http://www.surprisingeurope.com>).

³ Hierbij is niet meegerekend de medewerking aan de voorbereiding van een informatiecampagne over irreguliere migratie namens de EU, in het kader van een EU-twinningproject.

keerde migranten aan het woord. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) voerde in 2013–2014 in samenwerking met UNICEF een campagne in Afghanistan over de risico's en consequenties van irreguliere migratie. In 2016 werd door de DT&V samen met IOM een campagne in de Democratische Republiek Congo georganiseerd in het kader van terugkeer van onbegeleide minderjarige asielzoekers. In Ethiopië is door het Ministerie van Buitenlandse Zaken eind 2016 steun verleend voor discussies op gemeenschapsniveau (dorp, wijk) van IOM en de lokale overheid met gemeenschapsleiders en jongeren over illegale migratie en mogelijke alternatieven daarvoor.

De DT&V is van plan een campagne te voeren in Albanië, als veilig herkomstland waaruit veel asielinstroom plaatsvindt. Potentiële migranten krijgen objectieve informatie aangereikt over het gebrek aan kans op asiel en op een succesvolle oversteek naar het Verenigd Koninkrijk. In deze campagne is ook nadrukkelijk aandacht voor verplichte terugkeer van Albanezen zonder verblijfstitel.

Op Europees niveau zijn activiteiten op dit gebied versnipperd. Uit een recente inventarisatie door het Europees Migratie Netwerk onder alle EU-lidstaten komt naar voren dat EU-lidstaten los van elkaar campagnes voeren in een groot aantal herkomstlanden. Een samenvatting van de inventarisatie is als bijlage bij deze brief gevoegd⁴.

Kabinetsreactie op het WODC-rapport

Het kabinet neemt kennis van de uitkomsten van dit rapport. De onderzoekers beargumenteren dat veel campagnes op onjuiste veronderstellingen zijn gebaseerd. Dit biedt handvatten voor het vormgeven van toekomstige informatiecampagnes. Het kabinet is van mening dat het nodig is om potentiële migranten uit veilige landen te informeren dat zij geen aanspraak kunnen maken op asiel in Nederland, dat het niet mogelijk is om vanuit Nederland illegaal over te steken naar het Verenigd Koninkrijk en dat mensen zonder verblijfsrecht in Nederland moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Het kabinet deelt de mening van de onderzoekers dat het nuttig is om potentiële migranten te voorzien van betrouwbare informatie over de situatie onderweg en op de plaats van bestemming.

Met dit rapport is niet het laatste woord gezegd over de effectiviteit van informatiecampagnes. Nieuwe campagnes zullen weer nieuwe inzichten opleveren. Daartoe is het belangrijk in de opzet aandacht te geven aan evalueerbaarheid. Tegelijkertijd roept het WODC-rapport zelf ook vragen op die een langduriger inzet vergen: hoe te komen tot effectievere informatiecampagnes in herkomstlanden, tot samenwerking op Europees niveau en tot het bieden van alternatieven voor (irreguliere) migratie in samenhang met campagnes.

De inzet van het kabinet zal zich concentreren op de volgende onderdelen:

1. Het kabinet wil informatiecampagnes effectiever maken. Doel van dergelijke campagnes moet enerzijds zijn het geven van objectieve informatie over de gevaren tijdens de reis en de kansen op legaal verblijf in Europa. Anderzijds gaat het om het bevorderen van bewustwording en discussie over irreguliere migratie in herkomstlanden, inclusief alternatieven voor migratie. Deze discussie moet in de gemeenschappen van potentiële migranten plaatsvinden, rekening houdend met de bredere culturele en sociale context. Daartoe wordt

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- nauwe samenwerking gezocht met maatschappelijk middenveld, lokale overheden, teruggekeerde migranten en andere relevante partners.
2. De tot nu toe versnipperde praktijk van EU-lidstaten roept om meer coördinatie op Europees niveau. Hiertoe zal Nederland allereerst de resultaten van het WODC-onderzoek delen met EU-partners. Daarnaast is het wenselijk dat de EU zelf meer verantwoordelijkheid gaat nemen op dit vlak, zowel inhoudelijk als financieel, zodat we als Europa een gezamenlijke, consistente boodschap uitdragen. Nederland zal zich actief inzetten voor gezamenlijk EU-optreden, onder meer over de te geven boodschap.
 3. Het WODC constateert dat migranten vaak bekend zijn met de grote risico's van een irreguliere reis naar Europa maar toch gaan, omdat zij geen andere keus zien. Dit onderstreept het belang van het kabinetsbeleid om grondoorzaken voor migratie aan te pakken, onder meer door het bevorderen van werkgelegenheid en ondernemerschap voor jongeren in herkomstlanden. Het kabinet werkt daar hard aan door bijvoorbeeld het LEAD fonds (*Local Employment in Africa for Development*) van EUR 25 miljoen, een extra bijdrage van EUR 25 miljoen via het *Dutch Good Growth Fund*. Het *Addressing Root Causes* fonds (EUR 125 mln.) financiert activiteiten gericht op grondoorzaken van gewapend conflict, instabiliteit en irreguliere migratie.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen