

Migrantenorganisaties: bruggenbouwers in ontwikkeling?

Migranten kunnen een meerwaarde hebben voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: ze zijn goed geïnformeerd over de behoeften ter plaatse, ze zijn bekend met lokale cultuur en taal, en hebben een uitgebreid netwerk. Daardoor zijn het bruggenbouwers bij uitstek en zouden migrantenorganisaties als smeerolie kunnen werken in internationaal migratiebeleid. In het Nederlandse Migratie & Ontwikkeling-beleid domineert echter de migratie-agenda.

Internationale migratie staat hoog op de internationale beleidsagenda. Naast migratiemanagement, waarbij vooral de vragen spelen ‘wie binnen te halen?’ (zoals hoogopgeleiden) en ‘wie buiten te houden?’ (de lager opgeleiden of ongeschoolden), is ‘migratie en ontwikkeling’ een thema dat warme belangstelling geniet. Migranten kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het herkomstgebied, zie immers de omvang van geldterugzendingen die migranten doen naar familie in het land van herkomst. Daarnaast hopen overheden dat de druk om te migreren zal afnemen door ontwikkeling van het gebied van herkomst. Een aantal ontvangende landen heeft hiervoor specifiek beleid in het leven geroepen, ook wel ‘co-development’ genoemd. Deze bijdrage gaat allereerst in op ‘co-development’ in het algemeen, en dat van Nederland in het bijzonder. Vervolgens wordt de rol van migrantenorganisaties verkend: in hoeverre zijn deze betrokken bij het Nederlandse beleid, en zijn het inderdaad bruggenbouwers in ontwikkeling?

Co-development als beleidsveld

De term co-development werd eind jaren negentig geïntroduceerd door de Franse minister van Buitenlandse Zaken Sami Nair, waarbij co-development algemeen wordt gedefinieerd als activiteiten van migranten die gericht zijn op het stimuleren van ontwikkeling in de gebieden van herkomst, en medegefinancierd door de landen waar de migranten zich gevestigd heb-

ben. Inmiddels hebben ook Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk een co-development-agenda opgezet. Overigens is co-development als overheidsbeleid vooral – om niet te zeggen uitsluitend – een Europese aangelegenheid: de Verenigde Staten, ook een belangrijk ontvangend land, kennen dergelijk beleid niet.

De term co-development mag dan nieuw zijn, het proces is dat niet. Al in de jaren zeventig en tachtig had Nederland beleid gericht op de terugkeer van gastarbeiders naar Marokko, die met behulp van een financiële subsidie er een onderneming konden opzetten.

In studies en beleidsdocumenten wordt in plaats van co-development ook wel gerefereerd aan Migratie & Ontwikkeling, een bredere term waarbij de nadruk minder op ontwikkeling ligt. De relatie tussen de twee beleidsvelden migratie en ontwikkeling is geen natuurlijke, en ook zeker niet altijd een warme relatie. Dit heeft te maken met uiteenlopende en soms ook conflicterende agenda’s van de betrokken velden. Een thema als ‘Duurzame terugkeer’, gericht op terugkeer van migranten zonder rechtmatig verblijf, scoort dan wel hoog op de migratie-agenda, vanuit het perspectief van ontwikkeling is terugkeer niet per definitie positief dan wel duurzaam: de impact op ontwikkeling is niet aangetoond en is ook niet vanzelfsprekend, vanwege moeizame re-integratie en beperkte perspectieven voor migranten.

De belangrijkste elementen van co-development-beleid zijn co-financiering van kleinschalige ontwikkelingsprojecten, zoals microkrediet voor vrouwelijke ondernemers, diabetestraining aan verpleegkundigen; de tijdelijke uitzending van migranten als experts in internationale samenwerking; het opzetten van strategische netwerken; het faciliteren van geldterugzendingen; en het ondersteunen van allerhande initiatieven, onder meer voor investeringen in het gebied van herkomst. In de meeste landen is het vooral een beleidsveld op nationaal niveau, in Spanje daarentegen is het vooral de gedecentraliseerde overheid die co-development-programma's uitvoert. Algemeen geldt dat het budget voor co-development beperkt is, en te verwaarlozen indien vergeleken met de geldterugzendingen van migranten naar de landen van herkomst.

Migranten zijn bij co-developmentbeleid een belangrijke actor, waarbij ze diverse rollen kunnen hebben, zowel individueel als collectief. Enerzijds als (tijdelijk) uitgezonden expert, werkzaam in capaciteitsopbouw in het gebied, zoals artsen en verpleegkundigen die gedurende een aantal weken hun collega's in Ghana training geven. Voorbeelden van programma's die dit faciliteren zijn het *MIDA Health project* en het project *Temporary Return of Qualified Nationals* (beide uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie, IOM). Anderzijds zijn migranten betrokken bij de directe uitvoering van projecten, veelal op organisatieniveau, waarbij migrantenorganisaties in Nederland bijvoorbeeld geld inzamelen voor de bouw van een computerlokaal voor een school in Ethiopië.

Waarom wordt er een meerwaarde verondersteld ten aanzien van migranten in internationale samenwerking? In de eerste plaats omdat ze de taal spreken en dezelfde culturele achtergrond hebben als de doelgroep in het gebied van herkomst. Dat kan de implementatie van projecten vereenvoudigen en verkleint het risico van misers. Daarnaast zijn migranten bruggenbouwers: ze bezitten vaak nog een goed en uitgebreid netwerk in het herkomstgebied, waardoor ze relatief gemakkelijk toegang kunnen krijgen, niet alleen tot lokale gemeenschappen, maar ook tot lokale autoriteiten. Daardoor kunnen ze snel en efficiënt de lokale behoefte analyseren, wat de duurzaamheid van interventies bevordert. Ook wordt de financiële bijdrage van de migrantengemeenschap hier, door middel van geldterugzendingen en collectieve investeringen, als aantrekkelijk gezien. Tot slot wordt veel verwacht van de transnationale netwerken die migrantenorganisaties kun-

nen opzetten en waarmee ze bijdragen aan meer structurele samenwerking en het aanboren van andere financiële bronnen.

Over de resultaten van co-developmentbeleid is nog niet veel bekend. Sommige studies zijn enthousiast, maar stellen dat het wellicht nog te vroeg is iets te kunnen zeggen over de impact. Andere bevestigen de potentie, maar zien ook risico's, zoals de beweegredenen van donoren om migranten te betrekken bij ontwikkelingssamenwerking. Door migranten in te zetten als ontwikkelingsactor, verkennen donoren vaak ook de mogelijkheid dat migranten definitief terugkeren 'naar huis'. Daarnaast kan co-development leiden tot uitsluiting van migranten: hun bemoeienis met het gebied van herkomst kan heel gemakkelijk worden uitgelegd als een gebrek aan loyaliteit aan hun nieuwe 'vaderland' – zeker in tijden van crisis en toenemende xenofobie. Een ander risico is dat een deel van de migrantenorganisaties moeite heeft *accountability* (toerekenbaarheid), representativiteit en transparantie aan te tonen. Dit zijn terugkerende elementen in de evaluatie van het werk van 'klassieke' ontwikkelingsorganisaties, en een logische vraag is dan ook of migrantenorganisaties als nieuwkomers in ontwikkelingssamenwerking wel de toets der kritiek kunnen doorstaan. Tot slot wordt door deze groep studies ook gewezen op de veronderstellingen ten aanzien van de meerwaarde van migranten in ontwikkelingssamenwerking: deze meerwaarde is zeer contextspecifiek. Zo hebben migranten in een conflictgebied zeker niet altijd een meerwaarde; de situatie kan zelfs tegen hen werken. En migranten die al lange tijd weg zijn, hebben wellicht geen toegang meer tot de zo geroemde netwerken. Een derde groep studies is ronduit sceptisch en wijst naast de reeds genoemde dubbele agenda's van overheden in deze ook op het gebrek aan theoretische onderbouwing van de relatie tussen migratie en ontwikkeling.¹

Het Nederlandse beleid

Nederland kent sinds 2004 beleid dat zich richt op migratie & ontwikkeling, door de publicatie van de notitie *Ontwikkeling en Migratie*. Deze kreeg een vervolg met de *Beleidsnotitie Migratie & Ontwikkeling 2008*. Bijzonder aan het Nederlandse Migratie en Ontwikkeling-beleid is dat twee departementen hierbij betrokken zijn: Buitenlandse Zaken en Justitie. De term co-development – die een nadruk op ontwikkeling suggereert – wordt in deze stukken overigens vermeden, terecht gezien het feit dat de migratie-agenda het beleid domineert.

De dubbele agenda van overheden is een risico van co-development

Een sterk accent op migratie

In de *Beleidsnotitie Migratie & Ontwikkeling 2008* worden de volgende beleidsprioriteiten geïdentificeerd:

- Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog;
- Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement;
- Stimuleren van circulaire migratie/brain gain;
- Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties;
- Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling;
- Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie.



Tokik Dibi (oud-Tweede Kamerlid GroenLinks) is lid van de Turkse Arbeidersvereniging in Nederland (HTIB), een migrantenorganisatie die zich inzet voor belangenbehartiging en positieverbetering van Turkse migranten in Nederland. Foto Hans van Egdom

Dit vertaalt zich ook in het budget: ruim 70% van het budget (de totale uitgaven over de periode 2009 –2011 bedroegen 23,5 miljoen euro) is bestemd voor activiteiten gericht op migratiemanagement, zoals grenscontroles en programma's gericht op terugkeer.²

De doelgroepen betroffen aanvankelijk vooral vluchtelingen en mensen uit conflictzones (Afghanistan, Somalië, Ethiopië, Soedan); niet direct de belangrijkste migrantengroepen in Nederland. Vanaf 2010 werd het budget opengesteld voor alle ontwikkelingslanden.

Migrantenorganisaties als actor in migratie en ontwikkeling

Bij de uitvoering van het Nederlandse beleid gericht op Migratie & Ontwikkeling is een rol voorzien voor migrantenorganisaties. Nederland telt tienduizenden migrantenorganisaties: organi-

saties opgezet en geleid door migranten, ook wel zelforganisaties genaamd. Een heel groot deel van deze organisaties richt zich vooral op de migrantengemeenschap in Nederland, op het integratieproces van individuele migranten. Migrantenorganisaties geven informatie over gezondheidszorg, het Nederlandse schoolstelsel, de OV-chipkaart, maar ook over verkiezingen en de gevolgen van vrouwenbesnijdenis. Vaak is dit vrijwilligerswerk, maar er zijn ook organisaties die worden gecontracteerd door de overheid. Een (veel) kleiner deel van deze migrantenorganisaties heeft daarnaast activiteiten in het gebied van herkomst, met als doel het stimuleren van de lokale ontwikkeling aldaar.

De onderzoeksgroep International Development Studies (Departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht) heeft de afgelopen jaren onderzoek verricht naar de rol van migrantenorganisaties in ontwikkelingsacti-

viteiten. De doelstelling van dat onderzoek was inzicht te verkrijgen in de bijdrage van migrantenorganisaties aan ontwikkeling in het gebied van herkomst. Doelgroep van dit onderzoek waren organisaties van een aantal belangrijke migranten collectieven in Nederland, allemaal organisaties met activiteiten in het gebied van herkomst. Hiervoor zijn eerst de belangrijkste organisaties op dit terrein geïdentificeerd, waarna de leiders van 60 organisaties – 20 Marokkaanse, 20 Ghanese en 20 Surinaamse – zijn geïnterviewd. Vervolgens zijn tijdens veldwerk in de landen van herkomst de locaties van projecten bezocht, voor interviews met lokale partners, de lokale overheid en de lokale bevolking.³

Een deel van deze organisaties (38% van de 60 geïnterviewde organisaties) kan worden getypeerd als een charitatieve organisatie: deze is volledig gericht op activiteiten in het gebied van herkomst, veelal op een *ad hoc*-basis, en kleinschalig. Een derde van de organisaties houdt zich naast het bevorderen van integratie in Nederland ook bezig met ontwikkelingsactiviteiten in het gebied van herkomst, ook wel civiele organisaties genoemd. Twintig procent van de organisaties zijn typische *'Home Town Associations'*: opgericht om de integratie van hun leden, veelal afkomstig uit dezelfde regio, te bevorderen. Zij zijn gericht op Nederland, maar af en toe proberen ze – veelal op verzoek – ook iets in het gebied van herkomst te doen. Dit type was oververtegenwoordigd onder de Ghanese organisaties, een groep die relatief recent in Nederland is. Meer professionele organisaties die zich uitsluitend richten op ontwikkelingsactiviteiten in landen van herkomst zijn met 10% in de minderheid. Het grote verschil met de eerder genoemde charitatieve organisaties is dat ze veelal betaalde werknemers in dienst hebben, structurele subsidie van meerdere donoren ontvangen, soms ook op EU-niveau, en participeren in de belangrijkste platforms op het gebied van Migratie & Ontwikkeling.

Het gros van de migrantenorganisaties voert relatief kleinschalige projecten uit, veelal in de sociale sector (infrastructuur, zoals een kliniek of school), of men stuurt containers met kleding, afgedankte computers en inboedels van ziekenhuizen en oude brillen. Een relatief kleine groep – de ontwikkelingsorganisaties – richt zich op meer complexe thema's, zoals productieve ontwikkeling en doet aan capaciteitsopbouw.

Wat is nu de positie van deze zestig organisaties binnen het Nederlandse beleid gericht op Migratie & Ontwikkeling?; en spelen zij inderdaad een rol

als bruggenbouwer in de relatie tussen Nederland en de gebieden van herkomst?

Migrantenorganisaties en het Nederlandse M&O-beleid

Allereerst blijkt dat slechts een heel klein deel van de migrantenorganisaties met transnationale activiteiten in de gebieden van herkomst die wij hebben geïnterviewd dit doen binnen het formele kader van het Nederlandse beleid voor Migratie & Ontwikkeling. De overgrote meerderheid initieert – soms al jarenlang – zelf activiteiten en voert deze uit zonder enige inmenging van de Nederlandse overheid. Ook financieel opereren deze organisaties onafhankelijk: ze zamelen zelf geld in onder de achterban om de activiteiten in het gebied van herkomst te financieren. Een deel geeft daarbij wel aan subsidie te (hebben) ontvangen via Linkis, de *front office* van verschillende medefinancieringsorganisaties voor subsidie van kleinschalige ontwikkelingsinitiatieven. Een aantal recent (na 2000) opgerichte organisaties geeft ook aan dat de grotere financiële ruimte op dat moment, zoals bijvoorbeeld via het Linkis-initiatief, een rol heeft gespeeld bij het besluit om een organisatie op te richten: er waren middelen – en soms ook andere vormen van ondersteuning – beschikbaar.

In de activiteiten die de overheid in het kader van Migratie & Ontwikkeling organiseert, participeert een gering aantal organisaties die wij hebben gesproken in het kader van ons onderzoek. Een voorbeeld is de deelname aan de consultatierondes op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ter voorbereiding op het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). Slechts drie organisaties (alle Ghanese) van de zestig hebben dit soort bijeenkomsten, die een open karakter hebben, wel eens bijgewoond, maar bij de andere zijn ze vaak onbekend. Overigens is er onder de migrantenorganisaties wel interesse hieraan deel te nemen. Aan het professionaliseringstraject dat was gericht op capaciteitsopbouw van migrantenorganisaties, heeft één organisatie die binnen ons onderzoek valt, deelgenomen.

Het aantal migrantenorganisaties dat direct betrokken is bij de uitvoering van het Nederlandse Migratie & Ontwikkeling-beleid is gering. Bovendien zijn dat veelal organisaties die ooit wel zijn gestart als migrantenorganisatie, maar die inmiddels functioneren als een professionele ontwikkelingsorganisatie.

Professionele migrantenorganisatie

Een goed voorbeeld van zo'n professionele ontwikkelingsorganisatie is SEVA Network Foundation – ooit begonnen als migrantenorganisatie, maar inmiddels een internationale organisatie die zich inzet voor duurzame ontwikkeling, o.a. door het ondersteunen van ondernemerschapinitiatieven, zoals microkredieten, in het gebied van herkomst. De organisatie wordt geïnspireerd door Hindoe-waarden en financiert projecten en activiteiten gericht op armoedebestrijding in de landen van de Hindoeïstische diaspora, India en Afrika.

Het
gros van
migrantenorganisaties
voert kleine projecten uit
of stuurt containers met
afgedankte kleding,
computers en
brillen

Zijn migrantenorganisaties bruggenbouwers?

Eén van de veronderstellingen met betrekking tot de meerwaarde van migranten is dat zij bruggenbouwers zijn, dat wil zeggen een link kunnen leggen tussen instituties in het ontvangende land en het gebied van herkomst. Uit ons onderzoek blijkt dat de activiteiten van vrijwel alle migrantenorganisaties lokaal zijn ingebed, in de zin dat de lokale bevolking is betrokken. Ook wordt er vaak samengewerkt met een lokale organisatie ter plekke, ter ondersteuning van de praktische uitvoering van een project. Dit gebeurt vooral bij concrete projecten, met activiteiten ter plekke. In een aantal gevallen is dat een lokale NGO, maar als deze niet voorhanden is, richten migrantenorganisaties vaak zelf een lokale organisatie op: een zogeheten spiegelorganisatie. Op die manier dragen migrantenorganisaties ook bij aan de versterking van de *civil society*.

Contact met de overheid ter plekke ontbreekt nog vaak, zowel op lokaal als nationaal niveau, vooral in Ghana en Suriname. (In Marokko daarentegen wordt relatief meer samengewerkt met de lokale overheid.) Een uitzondering vormden de lokale *chiefs* in Ghana, de traditionele autoriteiten op dorpsniveau: deze worden veelal geïnformeerd en betrokken bij het project, wellicht ook omdat praktische uitvoering – en inzet van inwoners – niet mogelijk is zonder hun toestemming. Uit de interviews met de leiders van de organisaties kwam een zeer groot wantrouwen naar voren jegens de overheid in het land van herkomst. Kwalificaties als 'uitermate bureaucratisch', 'traag', 'tegenwerkend' en 'corrupt' werden veelvuldig gebruikt om het gebrek aan contact, laat staan samenwerking, met de overheid te verklaren. Of, zoals één van de organisaties opgewekt liet weten: "je probeert ze zo lang mogelijk te vermijden, en als het even meezit is het af voordat ze het in de gaten hebben".

De idee van migrantenorganisaties als bruggenbouwers behoeft vanuit dat perspectief enige nuancering, en roept ook de vraag op waarom de relatie tussen migrantenorganisaties en het gebied van herkomst in een aantal andere gevallen, zoals in Mexico, soepeler verloopt. Verscheidene factoren dragen hieraan bij. Allereerst is de context van belang: de achtergrond van migratie, de houding naar migranten en de aanwezigheid van actief diasporabeleid. Zo heeft Marokko sinds een aantal jaar een actief diasporabeleid, staat dat van Ghana nog in de kinderschoenen en verkondigde Bouterse nog maar een paar maanden geleden dat het misschien wel goed was om al die Surinamers in den vreemde toch ook een beetje als Surinamers te zien, ook al hadden ze hun land de rug toegekeerd. Een actief diasporabeleid van herkomstlanden is dan ook noodzakelijk om migranten in hun functie als bruggenbouwers tot hun recht te laten komen.

Daarnaast speelt de diversiteit onder, en fragmentatie van, ontwikkelingsinitiatieven een rol, met name in de communicatie met herkomstlanden, die zich nu geconfronteerd zien met een breed scala aan organisaties. 'Het' veld van migrantenorganisaties bestaat niet: het is een zeer diverse en gefragmenteerde groep, met verschillende agenda's, prioriteiten en machtsposities. Een gezamenlijke agendabepaling zou erg nuttig kunnen zijn, bijvoorbeeld voor het bepleiten van een actief diasporabeleid. Dergelijke samenwerking bestaat al wel in brede zin, via bijvoorbeeld het *Migrant Consortium* en het *Diaspora Forum for Development*, die beide een brede groep organisaties van diverse migrantencollectieven herbergen. Een verkenning van samenwerking geclusterd naar herkomstland, eventueel internationaal, kan echter ook zinvol zijn.

Hierbij komt professionalisering om de hoek kijken: veel migrantenorganisaties zijn vrijwilligersorganisaties, zonder betaalde krachten en veelal drijvend op de inzet van één individu. In dialoog met de overheid in het gebied van herkomst, professionaliseringstrajecten, participatie in platforms en consultatierondes: het wordt allemaal erg aantrekkelijk gevonden, maar met slechts beperkte inzet is dat vaak te veel gevraagd. De vraag is ook of een dergelijke professionaliseringsslag gewenst is, niet in de laatste plaats door de migrantenorganisaties zelf. Voor een aanzienlijk deel ligt hun mandaat toch vooral hier, in Nederland, bij de ondersteuning van integratie van het collectief. Daarnaast is er de vraag of met de intrede van professionalisering ook niet meteen een eind wordt gemaakt aan het eigen

karakter van de migrantenorganisatie als ontwikkelingsactor, die daarmee in het stramien van de 'traditionele' ontwikkelingsorganisatie terecht komt. Bovendien heeft de professionaliserings-slag vooralsnog niet geresulteerd in een stabiele positie binnen het ontwikkelingsveld: géén van de organisaties die meedeeld heeft in het kader van het Medefinancieringsstelsel 2011-2015, waarbij maatschappelijke organisaties subsidie kunnen aanvragen voor activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, subsidie ontvangen.

Migrantenorganisaties leveren kleinschalige doch belangrijke bijdragen aan ontwikkeling in het gebied van herkomst, en doen dat vooral op eigen initiatief, buiten het overheidsbeleid om. Hierbij leggen ze bruggen met de *civil society* in het herkomstland, maar de relatie met de overheid blijkt daar veelal broos en gestoeld op wantrouwen. Actief diasporabeleid van de herkomstlanden zou die relatie kunnen verbeteren en zodoende ontwikkelingsinitiatieven van migrantenorganisaties (nog) beter kunnen inbedden in de lokale structuur.

NOTEN

- 1 Zie ook Nijenhuis en Broekhuis, 'Institutionalising International Migrants' Activities, the impact of co-development programmes', in: *International Development Planning Review* jrg. 32, 2010, nrs 3-4, blz. 246-265.
- 2 Zie ook B. Frouws en T. Grimmus, *Eindrapport van de Beleidsevaluatie van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008*, Zoetermeer: Panteia/Research voor Beleid, 2012. In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 3 G. Nijenhuis en A. Zoomers, i.s.m. A. Meerts, 'Transnational Activities of Immigrant Organizations in the Netherlands: Do Ghanaian, Moroccan and Surinamese Diaspora Organizations Enhance Development?', in: A. Portes en P. Fernandez-Kelly, *Development at a Distance: Immigrant Organizations and the Progress of Sending Nations*. Russell Sage Foundation (te verschijnen in 2013).