

Aan: geadresseerde

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
+31 70 348 6060
aiv@minbuza.nl

Datum 22 juni 2026

Betreft Gezamenlijk advies "Migratie in partnerschap: sturen op recht en resultaat"

Geachte lezer,

Hierbij heb ik het genoegen u het gezamenlijk advies van de Adviesraad Migratie (AM) en Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) "Migratie in partnerschap: sturen op recht en resultaat" aan te bieden.

Indien u meerdere exemplaren van het advies wenst te ontvangen kunt u contact opnemen met het secretariaat (AIV@MINBUZA.nl).

U kunt dit advies, alsmede onze overige adviezen, ook terugvinden op onze website www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl.

Hoogachtend,

5.1.2.e

Prof. D.J. Koch
Secretaris-directeur

RAPPORT

Migratie in Partnerschap: Sturen op Recht en Resultaat



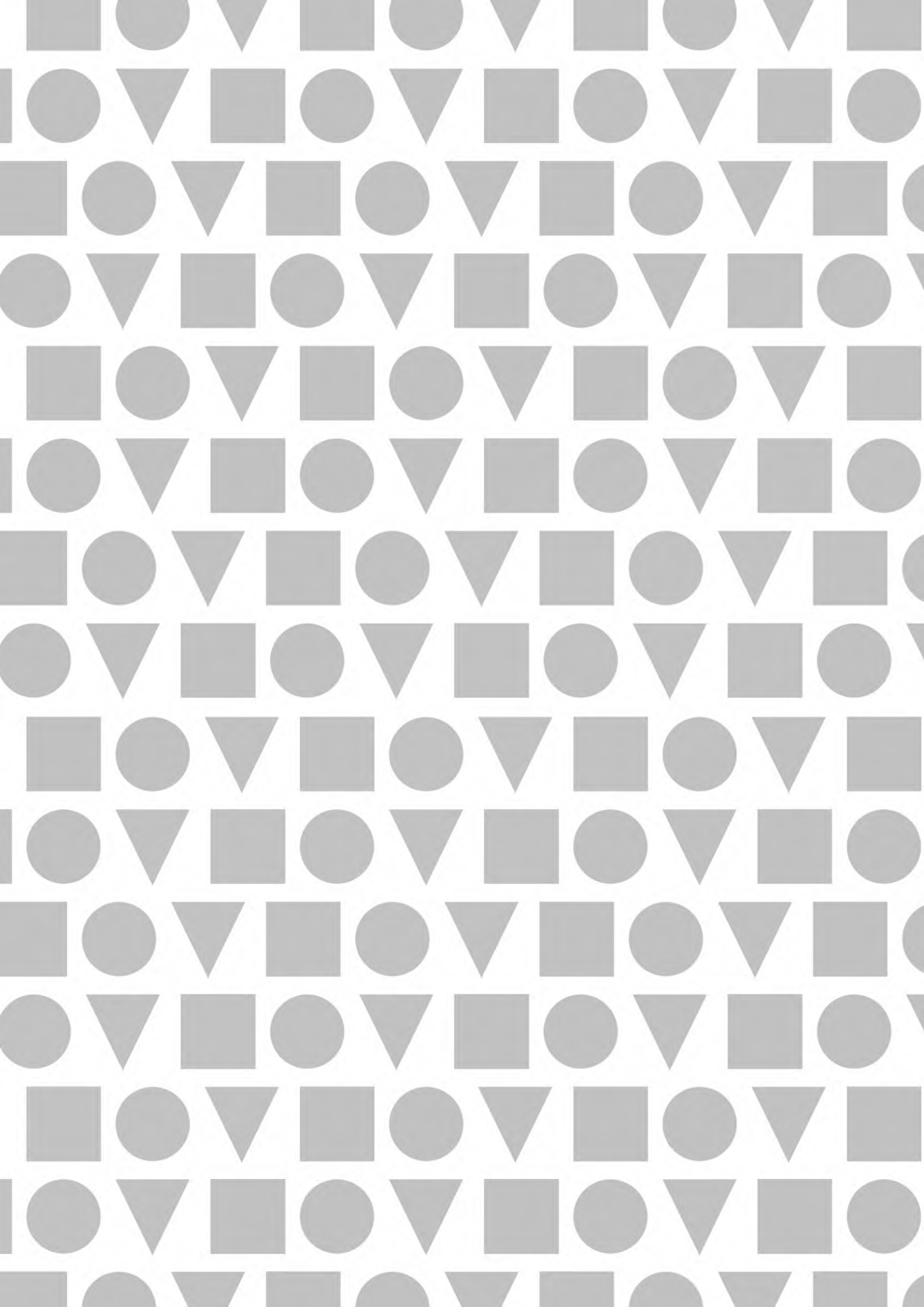
Adviesraad
Migratie



Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Samenwerking van

Migratie in Partnerschap: Sturen op Recht en Resultaat



Colofon

Uitgave

Adviesraad Migratie
Koningskade 4
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

06 46 84 09 07
secretariaat@adviesraadmigratie.nl
adviesraadmigratie.nl

Adviesraad Internationale Vraagstukken
Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
aiv@minbuza.nl
adviesraadinternationalevraagstukken.nl

Titel
Migratie in Partnerschap:
Sturen op Recht en Resultaat

Foto
ANP/Coverfoto

Redactie
Tea Keijl

Design en opmaak
Ellen Lemmens - Brandshapers

ISBN/EAN: 978-90-8521-116-7
NUR: 747

Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep onder voorzitterschap van Bram van Ojik en Mariam Chébtí, bestaande uit de leden: Monique Kremer, Ton van Loon, Annelies Zoomers, Tanya van Gool, Hanneke van Eijken en raadsadviseurs Rojan Bolling, Joan van Geel, Laura Kok, Hester Kroeze en projectsecretaris Shila de Vries.

Samenstelling Adviesraad Migratie
Voorzitter: Prof. Dr. M. (Monique) Kremer

Leden:
Prof. dr. P. (Paul) de Beer
Mr. M. (Mariam) Chébtí
Mr. Dr. H. (Hugo) Fernandes Mendes
Dr. M. (Mark) Klaassen
Dr. K. (Katja) Rusinovic
Prof. dr. H. (Helga) de Valk
Drs. J. (Jos) Wienen
Prof. mr. dr. M. (Maartje) van der Woude
Secretaris-Directeur: Mr. dr. E. (Evelien) van Roemburg

Samenstelling Adviesraad Internationale Vraagstukken
Voorzitter: Prof. A.G. (Bert) Koenders

Leden:
Gen b.d. G.J. (Jan) Broeks
Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey
M.W.J.A. (Tanya) van Gool
Prof. mr. dr. J.E. (Janne) Nijman
Drs. B. (Bram) van Ojik
Prof. dr. P.J. (Paul) Scheffer
Mr. H.J.J. (Henne) Schuwer
Prof. dr. A. (Annelies) Zoomers
Secretaris-Directeur: Prof. dr. D.J. (Dirk-Jan) Koch

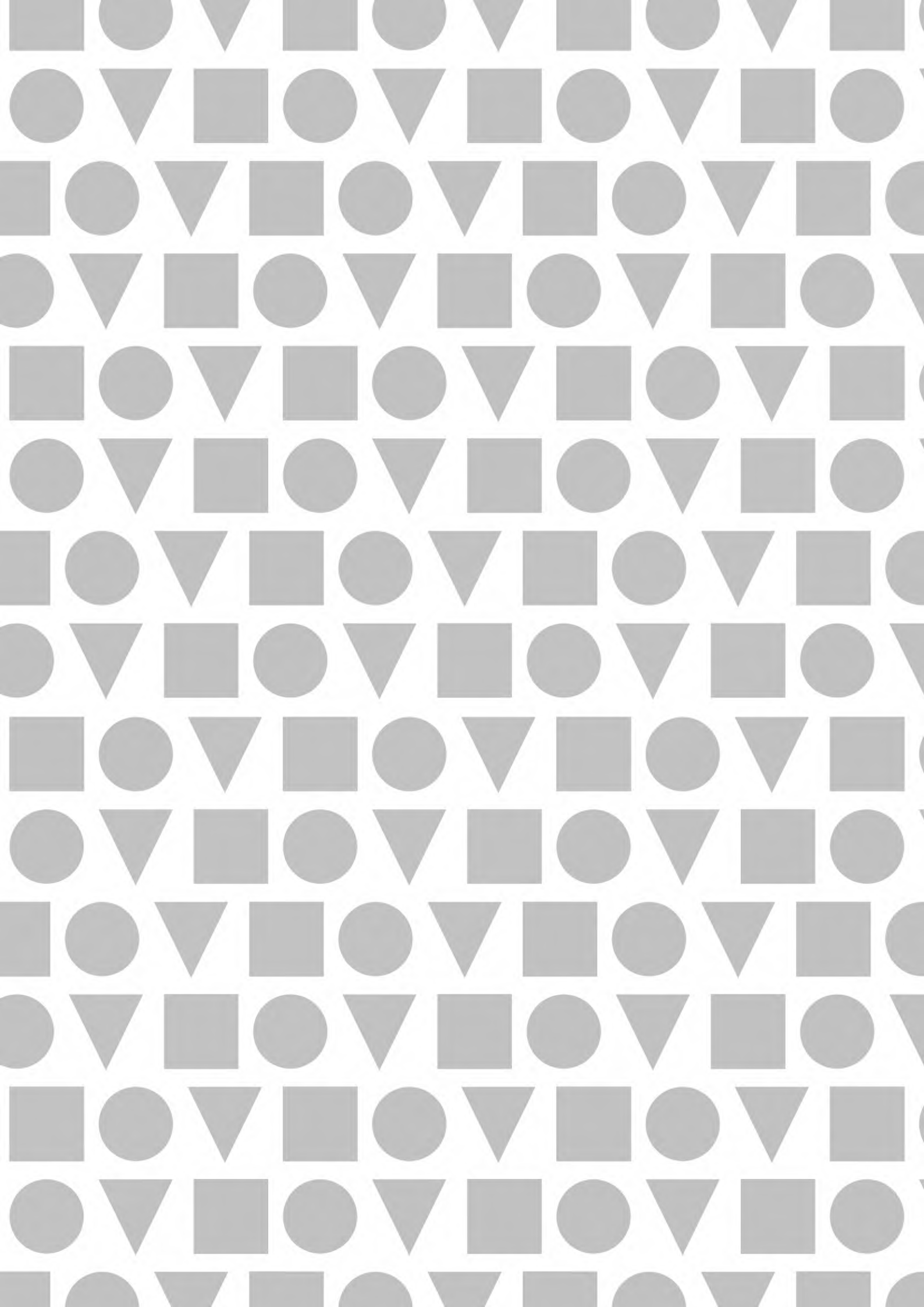
Bij de totstandkoming van dit advies is voor specifieke ondersteunende taken gebruikgemaakt van een LLM als hulpmiddel. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud en formulering van het advies ligt volledig bij de raden.

©2026 Adviesraad Migratie
©2026 Adviesraad Internationale Vraagstukken

Inhoud

Begrippenlijst	9
Samenvatting	11
Aanbevelingen	14
1. Inleiding	19
2. Wat zijn partnerschappen voor migratiesamenwerking en wat is het doel ervan?	25
2.1. Wat zijn (migratie)partnerschappen?	26
2.2. De doelstellingen van (migratie)partnerschappen	27
2.3. Rechtmatig, wederzijds voordelig en effectief	39
2.4. Vijf aandachtspunten voor partnerschappen	42
3. Naar brede strategische partnerschappen	43
3.1. Drie perspectieven op wederzijds voordeel in partnerschappen	45
3.2. Routes naar wederzijds voordeel	47
3.3. Het organiseren van brede samenwerking	52
3.4. Samenvatting denkrichting 1: naar brede strategische partnerschappen	54
4. Naar een versterking van rechtmatigheid	55
4.1. Externalisering en 'innovatieve' partnerschappen	57
4.1.1. Terugkeer- en transithubs	57
4.1.2. Verplaatsing van de (Europese) asielprocedure	58
4.1.3. Bescherming in een veilig derde land	58
4.1.4. Grensbewaking	58
4.1.5. Tussenbalans: juridische en praktische grenzen	59
4.2. Hoe dan wel?	60
4.2.1. Ontwikkel een risicogestuurd afwegingskader	61

4.2.2. Te allen tijde: waarborg de rechtmatigheid	64
4.2.3. Adequate monitoring en toezicht	64
4.3. Samenvatting denkrichting 2: naar een versterking van rechtmatigheid	66
5. Naar zoveel mogelijk in Europees verband	67
5.1. Op welke gebieden is de EU actief en wat is de ruimte voor lidstaten?	68
5.2. Het Europese Asiel- en Migratiepact en de Terugkeerverordening	69
5.3. Coördinatie van Europese en bilaterale partnerschappen	70
5.4. Comparatieve voordelen van de EU	72
5.5. De Europese coördinatie van migratiepartnerschappen	74
5.6. Samenvatting denkrichting 3: naar zoveel mogelijk in EU verband	75
6. Naar een regionale benadering	77
6.1. Regionaal migratiebeheer, met wie en waar?	78
6.2. Een regionale bril in de praktijk	80
6.3. Voorbij het bilaterale perspectief	84
6.4. Samenvatting denkrichting 4: naar een regionale benadering	84
7. Naar partnerschappen tussen samenlevingen	85
7.1. De 'gehele samenleving' benadering	87
7.2. Het betrekken van diaspora bij partnerschappen	88
7.3. Het belang van het maatschappelijk middenveld in partnerschappen	90
7.4. De potentiële rol van bedrijven en universiteiten in partnerschappen	90
7.5. De dialoog met stakeholders versterken	91
7.6. Samenvatting denkrichting 5: naar partnerschappen tussen samenlevingen	92
Lijst van geraadpleegde personen	93
Eindnoten	95



Begrippenlijst

Asielzoeker: een persoon die internationale bescherming heeft aangevraagd in een ander land en van wie het verzoek nog niet definitief is beoordeeld. Tijdens de procedure wordt vastgesteld of deze persoon in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus of andere bescherming.

Conditionaliteit: de samenwerking koppelen aan voorwaarden bij de prestaties op het gebied van migratiebeheer.

Diaspora: mensen met een migratieachtergrond die tevens een verbinding houden met hun land van herkomst.

Externalisering: (een onderdeel van het) migratiebeleid van het ene land wordt uitgevoerd op het grondgebied van een ander land.

Irreguliere migratie: migratie waarbij iemand een grens oversteekt zonder officiële toestemming of de juiste documentatie.

Migrant: een persoon die zich verplaatst van het ene naar het andere land, meestal voor langere tijd, bijvoorbeeld om te werken, te studeren of zich bij familie te voegen. Het kan zowel om vrijwillige als om gedwongen migratie gaan.

Migratiepartnerschap: een structurele samenwerking tussen landen op het terrein van migratiebeheer, waarin samenhangende afspraken op meerdere beleidsterreinen worden gemaakt, en de samenwerking wordt verankerd in regulier (ambtelijk) overleg.

Non-refoulement: verbod om iemand terug te sturen naar een land waar gevaar dreigt.

Pullback: operatie om een migrant fysiek te verhinderen het grondgebied van het herkomst- of doorreisland te verlaten, of om een migrant met dwang terug te brengen naar dat grondgebied. Een *pullback* gebeurt doorgaans op zee en gaat vaak gepaard met mensenrechtenschendingen.

Pushbacks: het weigeren of terugsturen van een migrant, zonder dat de migrant de kans krijgt om asiel aan te vragen. Dit is in strijd met het internationale recht, en gaat vaak gepaard met geweld. Pushback vinden plaats wanneer iemand de grens overschrijdt, *pullbacks* gebeuren vóór dat moment.

Remittances: bedragen die migranten overmaken naar familie of gemeenschappen in hun land van herkomst, vaak ter ondersteuning van levensonderhoud, onderwijs, zorg of investeringen.

Talent Partnerships: samenwerkingen tussen landen om talentontwikkeling en legale arbeidsmobiliteit te bevorderen, zodat migranten, herkomstlanden en bestemmingslanden ervan profiteren.

Team Europe: een samenwerkingsaanpak van de Europese Unie waarbij lidstaten en (financiële) EU-instellingen samen optrekken buiten Europa, met name op het gebied van investeringen, partnerschappen en ontwikkelingssamenwerking.

Veilig derde land: een land dat niet het land van herkomst is, waar een asielzoeker volgens de autoriteiten naartoe kan worden (terug)gestuurd omdat daar afdoende bescherming is.

Vluchteling: een persoon die het land van herkomst is ontvlucht en die van een officiële instantie zoals de overheid de vluchtelingenstatus heeft gekregen, waarmee in internationale bescherming is voorzien.

Samenvatting

De Nederlandse regering wil migratie beter reguleren. Oorlog en onderdrukking elders stellen het Nederlandse asielsysteem op de proef. De opvang in Nederland is hier niet goed op ingesteld, terwijl ook de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers nog niet goed werkt. Ondertussen zijn migranten gedwongen om gevaarlijke irreguliere routes te nemen waarbij jaarlijks duizenden mensen sterven en uitbuiting door mensensmokkelaars in mensonterende omstandigheden een reëel risico is. Ook de arbeidsmigratie stuit op grenzen. Arbeidsomstandigheden en beloning zijn regelmatig ondermaats en juist ook deze migratie, in omvang veel groter dan die voor asiel, doet een beroep op schaarse voorzieningen. Dit alles ondermijnt het vertrouwen in de rechtvaardigheid en effectiviteit van het migratiebeleid en leidt tot oproepen om migratie te beperken.

Al tientallen jaren proberen overheden daarom migratie in al haar vormen – asiel, arbeid, studie, gezinsmigratie – beter te reguleren. Met wisselend succes. Dat is niet verrassend. Oorlogen en onderdrukking elders zijn moeilijk te controleren, en Nederland is dankzij zijn welvaart en geschiedenis een migratieland waar de vraag naar arbeid vanuit de economie, gedreven door mondiale ongelijkheden en demografische verandering, grote aantallen mensen zal blijven trekken.

Strategische partnerschappen

Betere regulering vraagt om beleid dat de complexiteit van migratie erkent en inzet op sturing via effectieve, realistische en menswaardige oplossingen. Daarvoor is in alle gevallen samenwerking nodig met landen waar migranten vandaan komen en doorheen reizen. Dit advies gaat over de vraag hoe Nederland beter kan samenwerken met landen binnen en buiten Europa.

Deze samenwerking is noodzakelijk – bij migratie zijn per definitie meerdere landen betrokken – maar heeft alleen kans van slagen als andere landen daarin voldoende voordeel zien. Veel landen buiten Europa zijn bijvoorbeeld vooral geïnteresseerd in het bevorderen van migratie. Om samenwerking aantrekkelijk te maken zetten Europese landen, de EU, en ook Nederland daarom strategische partnerschappen op met deze landen, met daarin samenwerkingsafspraken die meerdere beleidsterreinen kunnen beslaan. In de breedste van deze partnerschappen worden afspraken over grensbewaking, terugkeer van afgewezen asielmigranten, arbeids- en studiemigratie of bescherming van vluchtelingen gecombineerd met afspraken over (ontwikkelings-)investeringen, leningen en andere vormen van economische samenwerking. Waar Nederland op papier echter kiest voor ‘brede’ partnerschappen zet het in de praktijk tot nu toe vooral in op terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie en is Nederland, ook in vergelijking met andere EU-lidstaten, zeer terughoudend bij het verruimen van mogelijkheden voor legale migratie (studievisa, beurzen, arbeidsmigratie).

Adviesverzoek van de regering

De regering heeft de Adviesraad Migratie en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (hierna kortweg de raden) verzocht te adviseren hoe dit soort samenwerking het beste vorm kan krijgen in slagvaardige migratiepartnerschappen die wederzijds voordelig, rechtmatig en effectief zijn. Nederland heeft daarbij drie prioriteiten: betere grensbewaking van landen op routes naar Europa, het bevorderen van terugkeer van afgewezen asielmigranten, en betere bescherming van asielmigranten via opvang in de regio, humanitaire programma's en de verbetering van asielsystemen buiten Europa. Met dit advies beogen de raden concrete handvaten te bieden voor verbetering van de samenwerking met landen buiten Europa via partnerschappen met name in het kader van het Europees Asiel en Migratie pact. De raden geven daarvoor vijf denkrichtingen mee voor het aangaan van partnerschappen die rechtmatig, effectief en wederzijds voordelig zijn.

Belangen van partnerlanden

Allereerst moet Nederland ten behoeve van het effectief aangaan van dit soort partnerschappen meer rekening houden met de belangen van de beoogde partnerlanden. Dat betekent dat Nederland 'in ruil voor' afspraken over terugkeer, grensbewaking en het tegengaan van irreguliere migratie breder in zou moeten zetten - bijvoorbeeld op het gebied van reguliere, (circulaire) arbeidsmigratie, studievisa, handel en investeringen. Daarvoor zal Nederland al zijn beleidsinstrumenten moeten inzetten: handelsbeleid, arbeidsmarktbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Als Nederland dit niet op grotere schaal doet, zal het in de meeste onderhandelingen de vragende partij blijven. In dat geval zullen landen weinig reden zien om structureel mee te werken aan de doelen die Nederland wil bereiken, en zal samenwerking fragiel blijven. Ontwikkelingssamenwerking kan als hefboom dienen, mits de toegevoegde waarde ervan voor het partnerland evident is. Dan moet het uiteraard om substantiële bedragen gaan en om steun die voor mogelijke migranten een reden kan zijn om te blijven dan wel terug te keren. Dat vereist maatwerk.

De gehele samenleving

Nederland kan bovendien niet met elk land op dezelfde manier over een breed scala van onderwerpen afspraken maken. Elk partnerschap heeft een ander vertrekpunt, gebaseerd op hoeveel verbondenheid er al tussen de twee landen bestaat en de mogelijkheden die er zijn om meer verwevenheid tussen de beide partners te creëren. Om hier beter zicht op te krijgen kunnen beleidsmakers het Nederlandse bedrijfsleven, de universiteiten en het maatschappelijk middenveld raadplegen, zowel in Nederland als in partnerlanden. Afhankelijk van de doelstellingen kunnen ook diasporagemeenschappen en vluchtelingen met hun kennis en netwerken een waardevolle bijdrage leveren. Op deze manier kunnen beleidsmakers verkennen welk type en welke mate van verbreding met welk land mogelijk is. Ze kunnen met andere woorden inzetten op partnerschappen vanuit een *whole of society* benadering.

Rechtmatigheid borgen

Om de rechtmatigheid te kunnen borgen, moeten de afspraken en de uitvoering van de partnerschappen risicogestuurd zijn wat betreft rechtsstatelijkheid en respect voor mensenrechten: hoe hoger het risico op schendingen, hoe strenger de waarborgen moeten zijn. Nederland kan bijvoorbeeld onder geen beding migranten overdragen aan landen waar hun veiligheid evident in het geding is en hun fundamentele rechten worden geschonden. Bovendien zijn niet alleen partnerlanden schenders, ook Europese landen kunnen betrokken zijn bij mensenrechtenschendingen zoals het terugduwen of slepen van boten met (asiel) migranten. Deze borging is daarom een kernvoorwaarde: partnerschappen moeten te allen tijden de toets der kritiek kunnen doorstaan. Dit is niet alleen een volkenrechtelijke (en morele) verplichting. Het is, net als wederzijds belang, ook een voorwaarde voor de effectiviteit van partnerschappen. De rechter zal afspraken die niet rechtmatig zijn nietig kunnen verklaren, en processen als terugkeer tegenhouden als waarborgen onvoldoende blijken.

Europese coördinatie

In algemene zin bevelen de raden aan dat Nederland bij het aangaan van partnerschappen verder kijkt dan het nationale niveau. Dat betekent enerzijds een sterkere inbedding van de Nederlandse inzet in EU-verband of kleinere Team Europe-coalities, en anderzijds een betere aansluiting op regionale overlegstructuren in de regio's waar migranten vandaan komen en doorheen reizen.

Nederland moet waar mogelijk inzetten op Europese coördinatie van migratiepartnerschappen. De EU opereert op grotere schaal en heeft zeggenschap op voor partnerlanden relevante onderwerpen als visa en handel. De EU heeft in onderhandelingen daardoor doorgaans meer te bieden dan individuele lidstaten als Nederland. Daardoor ontstaan betere mogelijkheden om via brede, strategische partnerschappen wederzijds voordeel te realiseren. Nederland kan dat schaalvoordeel ten volle benutten door de Nederlandse inzet op migratiepartnerschappen zoveel mogelijk in Europees verband te organiseren. Dit is ook belangrijk omdat

het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact alleen kan slagen met succesvolle partnerschappen met de buurlanden van Europa. Daarbij moet Nederland bereid zijn in EU-partnerschappen afspraken over (circulaire) arbeidsmigratie te maken. Overigens kan Nederland daarbij, net als nu, nationale sturing op aantallen, sectoren en toelatingsvoorwaarden behouden. Dit vergroot het wederzijdse voordeel in partnerschappen en het helpt tegelijkertijd Europese concurrentie om arbeidskrachten te beperken.

Een regionaal perspectief

Daarnaast is het van belang dat Nederland niet alleen via de EU opereert, maar ook beter aansluit bij regionale agenda's en samenwerkingsverbanden in Afrika en het Midden-Oosten. Regionale actoren, zoals ECOWAS en de Afrikaanse Unie, hanteren eigen visies op migratie, vaak met nadruk op vrije mobiliteit binnen de regio. Die uitgangspunten kunnen botsen met Europese prioriteiten, bijvoorbeeld op het gebied van grensbeheer. Juist daarom is afstemming cruciaal. Nederland kan, waar mogelijk in een Team Europe-verband, of via andere coalities in klein verband, aansluiten bij de beleidsrichtingen van bestaande regionale overlegplatforms. Daarbij valt te denken aan het Rabat-proces in West-Afrika en het Khartoum-proces in de Hoorn van Afrika, die zich richten op afstemming en vertrouwen tussen regio's.

Concrete afspraken

Ten slotte is het belangrijk dat er concrete afspraken komen. Een partnerschap dat afspraken maakt over een breed scala aan onderwerpen is niet automatisch effectief. Daarvoor is operationele en juridische helderheid nodig. Het moet duidelijk zijn wie wat doet, op welke termijn, via welke projecten, en hoe daarbij resultaat gemeten wordt. Dit soort heldere afspraken voorkomt verwatering in de uitvoering en biedt de mogelijkheid om zowel positieve stimulansen in te bouwen als grenzen te stellen. Een goede samenwerking op terugkeer kan bijvoorbeeld leiden tot meer ruimte voor studie- of arbeidsmigratie. Terwijl het niet nakomen van afspraken, of structureel schenden van rechten van migranten kan leiden tot het afbouwen of stopzetten van de brede samenwerking.

Recht en resultaat

Het is duidelijk dat het aangaan van migratiepartnerschappen geen *quick fix* is voor de Nederlandse migratiedoelen. De slagvaardigheid waar de regering in zulke partnerschappen naar zoekt, zal het resultaat zijn van het opbouwen en onderhouden van sterke relaties die verder reiken dan alleen het bilaterale niveau. Nederland kan dit bereiken door selectief te zijn in het aangaan van partnerschappen, deze operationeel vorm te geven met heldere afspraken die breed genoeg zijn om positieve prikkels voor samenwerking te bieden, en juridisch stevig genoeg om uitvoerbaar te zijn. Zo kan Nederland via brede partnerschappen sturen op recht en resultaat.



Aanbevelingen

De regering vroeg de Adviesraad Migratie (AM) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) hoe Nederland strategische en slagvaardige migratiepartnerschappen tot stand kan brengen die rechtmatig, wederzijds voordelig en effectief zijn. In het voorliggende rapport bieden deze twee adviesraden het kabinet hiervoor vijf denkrichtingen aan die tot de volgende aanbevelingen leiden:

Aanbeveling 1: Maak migratiepartnerschappen effectief en wederzijds voordelig. Dat kan door – meer dan nu gebeurt – belangen en wensen van partnerlanden mee te wegen in de afspraken.

Partnerschappen zijn alleen kansrijk als zij aansluiten op concrete belangen van zowel Nederland als het partnerland. Omdat Nederland maatregelen vraagt die niet altijd in het belang van partnerlanden zijn – terugkeer, opvang in de regio, beperking irreguliere migratie – moet Nederland hier bilateraal of in EU-verband voldoende tegenover kunnen stellen.

- **Breng partnerbelangen systematisch in kaart.** Maak bij het aangaan van een partnerschap een analyse van de economische, sociale en politieke belangen van (beoogde) partnerlanden en bekijk tijdig in welke mate Nederland aan die wensen en belangen kan en wil voldoen.
- **Verbreed het Nederlandse aanbod.** Geef bij deze verbreding prioriteit aan economische samenwerking. Onderzoek of Nederland meer kan doen met focuslanden van het migratiebeleid die ook 'combilanden' voor hulp en handel zijn, zoals Marokko, Egypte en Nigeria.
- **Organiseer een kabinetsbrede inbedding van de partnerschappen.** Omdat partnerlanden belang hechten aan economische samenwerking en (circulaire) arbeidsmigratie is actieve betrokkenheid van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Economische Zaken en Klimaat nodig. Het kabinet moet heldere keuzes maken over de economische sectoren waar arbeidsmigratie in de toekomst een rol zal blijven spelen, en of migratiepartnerschappen hier een rol in kunnen spelen. Betrokkenheid van deze ministeries kan er bovendien toe leiden dat partnerschappen minder worden gericht op migratiebeperkende doelen en meer op de vraag naar arbeid van de Nederlandse economie.
- **Borg parlementaire controle en informeer het Nederlandse parlement.** Lever systematisch en tijdig, bijvoorbeeld jaarlijks, informatie aan over de doelen, afspraken, middelen, voortgang en neveneffecten van elk partnerschap. Wanneer er vanuit het partnerland gevoeligheden bestaan over het delen van informatie, kan het parlement vertrouwelijk worden geïnformeerd, maar doe dit alleen als dat strikt noodzakelijk is.

Aanbeveling 2: Investeer in draagvermogen en draagvlak in partnerlanden en gemeenschappen waar vluchtelingen worden opgevangen.

Om samenwerking met partnerlanden te laten slagen moet er niet alleen voldoende wederzijds voordeel bestaan, maar moet dit ook zichtbaar ten goede komen aan de gemeenschappen in partnerlanden waar vluchtelingen worden opgevangen. Dit vergroot de legitimiteit van partnerschappen en vergroot de kans op stabiele en duurzame samenwerking.

- **Investeer in werkgelegenheid, daar waar vluchtelingen en migranten zich bevinden.** Dit kan onder meer via het bevorderen van particuliere investeringen, verbetering van het ondernemersklimaat en op werkgelegenheid gerichte ontwikkelingssamenwerking.



- **Investeer in partnerlanden in opleidingen in sectoren waar personeel nodig is.** Onderzoek mogelijkheden om als onderdeel van deze opleidingen tijdelijk in Nederland of elders in de EU ervaring op te doen.
- **Bescherming en opvang in de regio vragen om voorspelbare financiering, humanitaire ruimte en effectieve uitvoering.** Zet daarbij in op samenwerking via VN-organisaties en andere uitvoerende partners. Zorg dat zowel lokale gemeenschappen als vluchtelingen van de steun kunnen profiteren.

Aanbeveling 3: Respecteer en bescherm mensenrechten. Dat kan met uitvoerbare en controleerbare waarborgen in de opzet en de implementatie van partnerschappen.

Mensenrechtenwaarborgen zijn in alle gevallen een essentieel onderdeel van partnerschappen, zeker als de uitvoering en realiteit 'op de grond' complex zijn. Respect voor en bescherming van mensenrechten van migranten zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid, die niet aan één van de partijen kan worden 'uitbesteed'. Alleen als de partijen die verantwoordelijkheid – ook in de praktijk – gezamenlijk (uit)dragen, kan de rechtmatigheid van het partnerschap goed worden gegarandeerd.

- **Ontwikkel een risicogestuurd afwegingskader.** Breng hiervoor het risiconiveau van een land én het risiconiveau van een type beleidsmaatregel in kaart, specifiek gericht op risico's voor migranten. Maak bij het ontwikkelen van dit kader gebruik van de expertise van internationale organisaties zoals de UNHCR en het maatschappelijk middenveld.
- **Voer geen hoog-risico-activiteiten uit in hoog-risicolanden.** Vermijd deze combinatie, de risico's op schendingen zijn hierbij onaanvaardbaar groot.
- **Pas de intensiteit van de monitoring aan op het risiconiveau van een beleidsmaatregel en het land waar de maatregel wordt genomen.** Zorg voor adequate, onafhankelijke en transparante monitoring. Midden-risico-activiteiten in hoog-risico-landen of hoog-risico activiteiten in midden- en laag-risico-landen, nopen altijd tot extra aandacht voor controleerbaarheid en extra waarborgen voor de toegankelijkheid en het inzicht in de situatie ter plekke.
- **Zorg voor onafhankelijke monitoring van mensenrechten.** Betrek bij monitoring één of meerdere onafhankelijke partijen die daarvoor zijn opgericht. Betrek het partnerland en alle belanghebbenden, zowel de partijen waarmee gewerkt wordt als die waarop afspraken van partnerschappen effect hebben. Richt een meldingssysteem in bij een onafhankelijke partij en maak dit bekend bij de betrokkenen.
- **Maak in een partnerschap bindende afspraken over gezamenlijke verantwoordelijkheid en leg de consequenties van niet nakomen vast.** Het moet duidelijk zijn wat er gebeurt als een of beide partners de afspraken niet nakomen.
- **Zet mensenrechten structureel op de agenda.** Maak gebruik van de structurele politieke en ambtelijke dialoog in partnerschappen om de effecten van partnerschappen op de rechten van migranten te bespreken.
- **Hanteer te allen tijde een minimale ondergrens van wat mogelijk en toelaatbaar is.** Werk niet mee aan het terugsturen of uitzetten van migranten naar landen waar ze niet veilig zijn (*non-refoulement*), aan *push-* of *pullbacks* of aan detentie van migranten onder omstandigheden waarin de rechten van migranten niet zijn gegarandeerd.



Aanbeveling 4: Zet in op Europese coördinatie van migratiepartnerschappen.

Als Nederland het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact tot een succes wil maken, is meer Europese coördinatie van migratiepartnerschappen noodzakelijk. Europese coördinatie is vooral kansrijk op de dossiers waar Nederland bilateraal beperkt invloed heeft, en waar de Europese schaal en onderhandelingsmacht verschil kunnen maken. Kies daarom bewust voor Europees opereren op terreinen als het tegengaan van irreguliere migratie en terugkeer. Het is wel belangrijk om per dossier de beoogde vorm te bepalen: niet alles hoeft op dezelfde manier Europees gecoördineerd te worden.

- **Werk bij terugkeer en beperking van irreguliere migratie primair vanuit Europese partnerschappen.** Op deze dossiers is bilaterale inzet vaak beperkt effectief. Zet daarom primair in op Europese coördinatie en de bundeling van krachten. Waar directe samenwerking in de EU politiek niet haalbaar is, of terugkeersamenwerking al goed loopt, kan bilaterale diplomatie worden ingezet, maar steeds in afstemming met Europese partners en zonder concurrerende nationale deals na te streven.
- **Maak ruimte voor arbeidsmigratie binnen Europese migratiepartnerschappen, ook al is dit een nationale competentie.** Maak afspraken over (circulaire) arbeidsmigratie zo veel mogelijk in het kader van Europese brede strategische partnerschappen of in *Talent Partnerships*, maar borg daarbij nationale sturing op aantallen, sectoren en toelatingsvoorwaarden.
- **Versterk de effectiviteit van Europese waarborgen voor mensenrechten.** Als Nederland inzet op verdere Europese coördinatie van migratiepartnerschappen, hoort daar de garantie bij dat toezicht, verantwoordelijkheid en rechtsbescherming op Europees niveau aantoonbaar effectief zijn. Zorg er daarom voor dat uitbreiding van Europese uitvoeringsmacht, bijvoorbeeld via Frontex, gepaard gaat met een verdere versterking van onafhankelijk toezicht, betere opvolging van klachten en incidenten, transparantie over de uitkomsten daarvan en consequente toepassing van bestaande mogelijkheden om operaties te beperken of op te schorten bij ernstige schendingen.

Aanbeveling 5: Verleg de focus van bilaterale naar regionale samenwerking.

Migratie is in belangrijke mate een regionaal fenomeen. Verplaatsingen binnen, naar en door regio's hangen nauw samen met ontwikkelingen in buurlanden, regionale machtsverhoudingen en verschuivende migratieroutes. Eenzijdige afspraken met één land kunnen daardoor onbedoeld spanningen versterken, bestaande samenwerking tussen buurlanden ondermijnen of problemen verplaatsen in plaats van oplossen. Maak daarom het regionale perspectief leidend bij de vormgeving van migratiepartnerschappen.

- **Toets initiatieven altijd op regionale effecten.** Start geen interventies die de samenwerking tussen landen in een regio kunnen verzwakken of spanningen tussen landen kunnen vergroten. Werk zoveel mogelijk met organisaties die langs de hele migratieroute opereren zodat interventies in verschillende landen beter op elkaar kunnen aansluiten.
- **Ontwikkel partnerschappen waar mogelijk in regionaal of Europees verband.** Werk zoveel mogelijk via bestaande kaders, zoals het *Pact for the Mediterranean*. Investeer in regionale coalities rond concrete gedeelde belangen die aansluiten op initiatieven die landen in de regio zelf hebben genomen. Bijvoorbeeld door samenwerking op bescherming, opvang, documentatie, arbeidsmigratie en, waar verantwoord, terugkeer en duurzame re-integratie te organiseren. Maak daarbij gebruik van bestaande regionale overlegstructuren zoals het Rabat- en Khartoum-proces.

Aanbeveling 6: Maak eventuele afspraken over transithubs of terugkeerhubs als onderdeel van bredere partnerschappen, met garanties over de rechten van migranten, en met deelname van alle betrokken herkomst- en transitlanden.

Terugkeer- en transithubs hebben het meeste kans van slagen als zij onderdeel zijn van een regionaal gedragen strategie. Daarnaast is het belangrijk dat het wederzijds voordeel van de betrokken landen expliciet wordt gemaakt, en daarin ook het perspectief voor betrokken migranten gedurende hun verblijf wordt meegenomen.

- **Organiseer hubs alleen als onderdeel van een breder, strategisch partnerschap.** Maak hierin duidelijke afspraken over de tijd dat migranten maximaal in deze hubs doorbrengen.
- **Betrek naast het gastland ook de landen die nodig zijn voor de uitvoering.** Maak daarbij onderscheid tussen hubs voor evacuatie van mensen die bescherming nodig hebben, en hubs voor mensen die vrijwillig willen terugkeren of uitgeprocedeed zijn en zich in de laatste fase van terugkeer bevinden. Betrek in het geval van evacuatie landen die hervestiging willen bieden. Betrek bij het opzetten van terugkeerhubs landen in de regio en landen van herkomst in de opzet van de hubs.
- **Leg afspraken over de status van migranten in de hub formeel vast.** Zet in het kader van de aankomende EU Terugkeerverordening een Europese standaard, door in een formele afspraak ten minste vast te leggen: 1) wat er gebeurt als terugkeer of hervestiging uitblijft, en 2) dat betrokkenen een tijdelijke verblijfsstatus krijgen in het gastland.
- **Zorg dat migranten tijdens hun verblijf effectieve rechtsbescherming hebben conform Europese standaarden.** Beleg rechtsbescherming, toezicht en klachtenafhandeling bij de betrokken Europese landen en de EU, met onafhankelijke monitoring. Het recht op herbeoordeling van een Europese asielaanvraag als de situatie in het land van herkomst verandert moet daarbij gehandhaafd blijven.

Aanbeveling 7: Betrek de bredere samenleving bij het vormgeven van partnerschappen.

Partnerschappen zijn kansrijker als zij niet alleen tussen overheden worden vormgegeven, maar waar relevant ook met betrokkenheid van diasporagemeenschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen. Hun betrokkenheid kan helpen om wederzijdse voordelen concreter te maken en relaties tussen landen breder te verankeren. Zo ontstaat een steviger basis voor brede, strategische samenwerking.

- **Voer per partnerland een stakeholder- en contextanalyse uit.** Breng in kaart welke maatschappelijke actoren relevant zijn, hoeveel maatschappelijke ruimte er is, en welke vorm van betrokkenheid politiek haalbaar, praktisch werkbaar en veilig is.
- **Betrek (vertegenwoordigers van) migranten- en vluchtelingengemeenschappen actief bij Nederlandse en Europese partnerschappen.** Gebruik hun kennis, netwerken en ervaringsperspectief om te verkennen waar samenwerking bij kan dragen aan de doelstellingen van het partnerschap. Heb daarbij oog voor het perspectief van Nederland en Europa, en dat van het partnerland.
- **Maak bij het opzetten van partnerschappen ruimte voor het maatschappelijk middenveld, sociale partners, bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstellingen.** Organiseer overleg met relevante partijen (gedefinieerd per partnerschap), verken gezamenlijk het handelingsperspectief en leg kansrijke vormen van structurele samenwerking, wanneer passend, vast in partnerschaps-overeenkomsten. Ondersteun partijen waar nodig, bijvoorbeeld met toegang tot overleg of gerichte financiële steun om effectieve deelname mogelijk te maken.





1

Inleiding

De afgelopen decennia heeft een lange reeks van kabinetten van uiteenlopende politieke kleur het voornemen gehad om migratie beter te reguleren. De afgelopen regeerperiode was daarop geen uitzondering en naar verwachting zal dit de komende jaren een belangrijk politiek doel blijven. Daarom vroeg de regering in april 2025 de Adviesraad Migratie (AM) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) – hierna kortweg de raden – om advies over de kansen, risico's en handelingsperspectieven bij de totstandkoming en uitwerking van migratiepartnerschappen. In dit soort partnerschappen worden afspraken gemaakt met andere landen over zaken als grensbewaking, terugkeer van afgewezen asielmigranten, arbeids- en studiemigratie of bescherming van vluchtelingen. Nederland richt zich daarbij op dit moment op landen in Noord-en Sub-Sahara Afrika en in het Midden-Oosten.¹

De adviesaanvraag

In hun aanvraag schrijven de minister van Asiel en Migratie, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp dat zij de opbouw van deze partnerschappen zien als 'een belangrijke strategie om migratie beter te reguleren'. Door in te zetten op zogenoemde brede, strategische partnerschappen wil de regering, zo staat het in de adviesaanvraag, irreguliere migratie tegengaan en terugkeer en opvang in de regio bevorderen. Specifiek willen de ministers graag weten hoe Nederland 'strategische en slagvaardige migratiepartnerschappen tot stand kan brengen die *rechtmatig, wederzijds voordelig en effectief* zijn'.² In dit advies formuleren de raden gezamenlijk een antwoord op deze vraag. Rechtmatig betekent dat de partnerschappen in lijn zijn met het internationaal recht en met respect voor mensenrechten. Wederzijds voordelig wil zeggen dat alle partijen in het partnerschap baat hebben bij de uitvoering van de daarin gemaakte afspraken. Effectief betekent dat feitelijke resultaten worden behaald bij vooraf duidelijk gestelde doelen.

Gezamenlijk migratiebeleid

Voor Nederland als klein land in een woelige wereld, zijn partnerschappen een potentieel belangrijk instrument om de Nederlandse belangen rond migratie te behartigen. Migratie gaat per definitie over de reis van mensen tussen en langs meerdere landen, geen enkel land kan het dus alleen regelen. De Europese Unie – met haar afspraken over het vrij verkeer van personen en de gezamenlijke buitengrens – is hier een voorbeeld van. Het samenwerken aan een gezamenlijk migratiebeleid van Europese landen maakt het mogelijk om het vrije verkeer van personen binnen Europa te waarborgen, terwijl tegelijk duidelijke afspraken zijn gemaakt over de opvang, rechten en eerlijke verdeling voor verantwoordelijkheden voor migranten van buiten de EU.

Het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact

Het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact, dat in juni 2026 van kracht werd, zet verdere stappen in het realiseren van een gezamenlijk migratiebeleid. In dit pact worden onder andere nieuwe afspraken gemaakt over de beoordeling van asielverzoeken aan de buitengrens, over de verplichting van lidstaten om een evenredig deel van de kansrijke asielzoekers op te nemen (of deze verplichting af te kopen) en over de terugkeer van mensen naar hun land van herkomst als een asielverzoek niet wordt ingewilligd. Bij dit laatste gaat het vrijwel altijd over mensen die van buiten de EU komen en meestal aankomen via buurlanden van de EU. Al eerder (2020) stelde de AIV dat een intern akkoord niet zou kunnen standhouden zonder dat ook afspraken zouden worden gemaakt met partnerlanden buiten de EU.³

Brede partnerschappen

De Europese Commissie heeft in die lijn sinds 2023 een nieuwe serie aan brede, strategische partnerschappen met Tunesië, Egypte, Mauritanië, Jordanië en Libanon gesloten. Deze akkoorden volgden op eerdere zogeheten mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië, Moldavië, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Marokko, Tunesië, Jordanië en Belarus.⁴ Waar de laatsten vooral over verschillende vormen van migratie gingen, gaat het in de nieuwste serie partnerschappen over een breed scala aan onderwerpen. Behalve over migratie gaan ze bijvoorbeeld over investeringen, veiligheid, opleidingen en energiesamenwerking. Daarmee komt de Commissie tegemoet aan landen die geen belang hebben bij het beperken van migratie, maar wel bij afspraken over migratie die zijn ingebed in een breder, wederzijds voordelig, pakket.



Nederlandse doelen zijn migratiebeperkend

In het huidige Nederlandse beleid staan migratiebeperkende doelen centraal: terugkeer van afgewezen asielzoekers, het tegengaan van irreguliere migratie en opvang van vluchtelingen in de regio. Daarmee richt ook de inzet bij partnerschappen zich vooral op het beperken van het aantal asielzoekers in Nederland. Andere vormen van migratie of andersoortige afspraken (niet direct aan migratie gerelateerd) komen minder aan bod. Een ruime meerderheid van de Nederlanders vindt dat de EU meer zou moeten doen om immigratie te beperken, met name waar het gaat om asielmigratie uit veilige landen. Zij zien strengere grensbewaking en het sluiten van migratiedeals met landen buiten de EU als oplossingen.⁵ De ruimte om binnen de huidige partnerschappen ook reguliere (arbeids- of studie)migratie te bevorderen is momenteel beperkt tot zeer kleine pilots binnen bestaande kanalen.⁶

Tegengesteld perspectief

In partnerlanden – landen van herkomst en landen waar migranten doorheen reizen (transitlanden) – wordt migratie vanuit een ander, soms tegengesteld perspectief bekeken. Veel mensen zien migratie daar als een kans: om geld te verdienen, zich persoonlijk te ontwikkelen, en een manier om bij te dragen aan de ontwikkeling van de economie. Dat veel landen migratie juist willen stimuleren is daarom logisch. Het is al met al, waar het om migratie gaat, dus niet eenvoudig om in partnerschappen recht te doen aan de wensen en belangen van beide partijen. Waarom zou een land bijvoorbeeld meewerken aan het gedwongen terugsturen van zijn burgers als Nederland bijna niemand toelaat via reguliere routes?

Nederland is ook een migratieland

Tegelijkertijd is Nederland wel degelijk een migratieland dat veel vormen van migratie faciliteert en waar migranten veel bijdragen aan de economie en samenleving. Dat geldt in het bijzonder voor migranten van binnen de EU. In 2024 had Nederland bijvoorbeeld bijna 750 duizend inwoners met een andere EU-nationaliteit dan de Nederlandse.⁷ Datzelfde jaar kwamen er 316 duizend immigranten naar Nederland, waarvan 40 procent burgers waren van EU en EFTA landen (Noorwegen, IJsland, Liechtenstein, Zwitserland), en 10 procent terugkerende Nederlanders. De andere helft, ongeveer 155 duizend mensen, kwam van buiten de EU. Hiervan waren 40 duizend personen gezinsmigrant (waarvan 33 duizend meekwam of herenigd werd met een asielmigrant), 36 duizend asielmigrant, 30 duizend waren Oekraïense migranten, 22 duizend was studiemigrant, en 16 duizend kennismigrant.⁸ De ‘grip’ die Nederland op met name asielmigratie zoekt in huidige migratiepartnerschappen gaat dus over een relatief klein deel van de migratiebewegingen naar Nederland.

Demografische verandering

De komst van migranten kan in tijden van vergrijzing en schaarste op de arbeidsmarkt positief zijn voor de Nederlandse economie en samenleving. Het recente WRR advies ‘Met de mondiale demografie mee’ beveelt aan om migratiepartnerschappen op te bouwen met landen buiten de EU, met een (huidig en toekomstig) onbenut arbeidspotentieel: landen die een relatief grote bevolking in de werkende leeftijd hebben en relatief (nog) weinig ouderen. De WRR wijst er op dat landen waar momenteel veel arbeidsmigranten vandaan komen, vooral Oost-Europese, de komende 25 jaar ook zullen vergrijzen. Dat betekent dat Nederland op den duur naar landen buiten de EU moet kijken om de banen van de huidige arbeidsmigranten ook op termijn en op selectieve wijze te kunnen vervullen.⁹

Een kans om migratie beter te reguleren

Deze ontwikkeling biedt een kans om migratie beter te reguleren, omdat er naast migratie in het kader van het ‘vrije verkeer’ binnen de EU, ruimte komt voor migratie die veel beter te sturen valt. Daarmee is overigens niet gezegd dat arbeidsmigranten van binnen de EU simpelweg vervangen zouden moeten worden door migranten van buiten de EU. Daarvoor is eerst een brede afweging nodig: In welke sectoren zal Nederland in de toekomst zijn geld verdienen? Wat voor mensen zijn daarvoor nodig, waar komen die vandaan, en onder welke



voorwaarden komen ze hier werken? Is er in die visie nog plek voor laagbetaald werk waarvoor arbeidsmigratie naar Nederland nodig is? Welke producten haalt Nederland liever uit het buitenland, en welke produceert het liever in eigen land? De antwoorden op deze vragen zullen de toekomstige inzet op migratiepartnerschappen mede bepalen. De Adviesraad Migratie schetste in 2024 een eerste afwegingskader voor deze keuzes, en beval de regering aan om een nieuwe adviescommissie op te zetten met brede vertegenwoordiging uit de samenleving om over deze keuzes te adviseren.¹⁰

Sturen op gematigde bevolkingsgroei

In 2024 verscheen ook het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, dat bij zijn bespreking in de Tweede Kamer brede steun kreeg.¹¹ Het rapport verdiept het debat door te onderzoeken hoe, ook op de langere termijn, voor iedereen in Nederland voldoende ruimte en publieke voorzieningen kunnen blijven bestaan. De staatscommissie pleit ervoor om te sturen op gematigde groei van de bevolking, waarbij de bevolkingsomvang van Nederland in 2050 uitkomt tussen de 19 en 20 miljoen inwoners. Daar hoort volgens de commissie een jaarlijks migratiesaldo van circa 60 duizend personen bij, aanzienlijk minder dan het huidige saldo. Als we ervanuit gaan dat het aantal mensen dat uit Nederland vertrekt niet ineens heel sterk zal toenemen, moet de immigratie dus structureel afnemen. Dat beperkt logischerwijs de mogelijkheid voor beleidsmakers om in partnerschappen veel ruimte voor migratie te maken.

Realistische doelen en realiseerbare afspraken

Toch ziet ook de staatscommissie migratiepartnerschappen als een van de instrumenten om migratie te sturen. Als de partnerschappen er in slagen om irreguliere migratie tegen te gaan, terugkeer te bevorderen en meer vluchtelingen in de regio op te vangen kan vanuit dit perspectief ruimte worden gecreëerd voor reguliere migratie van buiten de EU. Om dit waar te maken is wel voldoende beleidsruimte nodig: de mogelijkheid om in de praktijk daadwerkelijk te doen wat het beleid beoogt. In 2022 adviseerde de Adviesraad Migratie op aanvraag van de regering dat deze ruimte cruciaal is om geloofwaardig beleid te kunnen maken dat stuurt op richtgetallen voor migratie. Immigratie vanuit de EU kan vanwege het vrij verkeer van personen in de EU slechts indirect worden beperkt – door iets te doen aan de vraag vanuit het bedrijfsleven. En het aantal asielzoekers dat in Nederland aankomt, hangt sterk samen met externe factoren als oorlog en onderdrukking elders op de wereld. Daarop heeft het Nederlandse beleid relatief weinig invloed.¹² Om migratiepartnerschappen effectief in te zetten is het dus belangrijk doelen te stellen en afspraken te maken die realiseerbaar zijn. Anders worden er verwachtingen gewekt – in eigen land, maar ook bij de partnerlanden – die niet waar te maken zijn.

Het borgen van de rechten van migranten

Het reguleren van migratie gaat bovendien gepaard met morele vragen en normatieve afwegingen. Samenwerking met buurlanden van de EU om grenzen beter te bewaken en irreguliere migratie tegen te gaan is controversieel vanwege de mensenrechtenschendingen die daarbij regelmatig plaatsvinden.¹³ Net als de inzet op het verplaatsen van (delen van) de asielprocedure naar landen buiten Europa, wat juridisch wellicht mogelijk is, maar waarbij de uitvoering staat of valt met de garantie dat de rechten van betrokken migranten in de praktijk goed zijn geborgd.¹⁴ Die garantie kan niet altijd gemakkelijk worden verkregen. Er zal in de praktijk van een partnerschap derhalve vaak een spanning bestaan, niet alleen tussen de wensen van partnerlanden en die van Nederland, maar ook tussen de wens om migratie beter te reguleren en de verplichting om het internationaal recht. Er is dus een juridische en normatieve ondergrens aan wat mogelijk is, die de beleidsruimte om te sturen op migratie beperkt: migratiepartnerschappen moeten rechtmatig zijn.

Zorgvuldige navigatie is nodig

Het realiseren van rechtmatige, wederzijds voordelige, en effectieve migratiepartnerschappen vergt kortom een grote mate van stuurmanskunst, met zorgvuldige navigatie tussen norm en noodzaak. Wat Nederland als norm en noodzaak beschouwt, geldt bovendien niet per se in gelijke mate voor het (potentiële) partnerland. De politieke druk om tot resultaat te komen is tegelijkertijd zo groot dat relaties met partnerlanden omwille

van het migratiebelang transactioneler kunnen worden, en het gesprek over mensenrechten ondergeschikt kan raken aan de legitieme politieke wens migratie beter te kunnen reguleren. Dat is niet alleen vanuit rechtstatelijk oogpunt ongewenst, maar zal, zo betogen de raden in dit advies, ook de effectiviteit van de partnerschappen ondermijnen.

De huidige geopolitieke dynamiek onderstreept de noodzaak om te werken aan stevige relaties die het mogelijk maken om gezamenlijk te reageren op mondiale ontwikkelingen. Tegelijkertijd is het belangrijk om realistische verwachtingen te hebben bij het beleidsinstrument partnerschappen. Partnerschappen zijn geen *quick fixes* maar een complexe aangelegenheid die, als ze goed worden uitgevoerd, vooral op de lange termijn effect sorteren. De gevraagde 'slagvaardigheid' in de adviesaanvraag is dan ook alleen op te vatten als een kwestie voor de lange termijn, en dus ook als zodanig onderzocht door de raden: goede partnerschappen zijn het grondwerk om slagvaardig op te kunnen treden. Met dit advies leggen de AIV en de AM vijf denkrichtingen voor aan beleidsmakers. Deze adviezen helpen om van partnerschappen een succes te maken: effectief, rechtmatig en wederzijds voordelig. Eenvoudige recepten zijn daarbij niet voorhanden. Er moet gelaveerd worden: tussen geduld en snelle resultaten, tussen belangen hier en daar, met een scherp oog voor recht en resultaat. Er is, in een wereld die razendsnel verandert, politiek leiderschap nodig en diplomatieke stuurmanskunst. Waar die voorhanden zijn, is er veel mogelijk.

Methodiek

Om tot dit advies te komen hebben de raden wetenschappelijke literatuur geraadpleegd en interviews gehouden met meer dan honderd experts, belanghebbenden en betrokkenen in binnen- en buitenland. De raden spraken met beleidsmakers, uitvoerende organisaties, academici, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties, waaronder diasporavertegenwoordiging. Ook hebben zij bezoeken afgelegd aan Brussel om te spreken met Europese instanties, en aan Tunesië om uit de eerste hand van diplomaten, experts, en migranten te horen over de situatie ter plekke en hun ervaringen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader uiteen gezet wat migratiepartnerschappen zijn en hoe ze in de praktijk werken. Hieruit volgen vijf terreinen waar extra beleidsinspanning nodig is die de raden hebben gedestilleerd uit de beschikbare literatuur, interviews en afgelegde werkbezoeken. In hoofdstuk 3 tot en met 7 worden deze via vijf denkrichtingen geadresseerd om tot effectievere, wederzijds voordelige en rechtmatige partnerschappen te komen.





2

**Wat zijn
partnerschappen voor
migratiesamenwerking
en wat is het doel ervan?**

In dit hoofdstuk wordt de context van migratiepartnerschappen beschreven. Wat het zijn, wat ze proberen te bereiken, en hoe dit in de praktijk uitvoering krijgt. Daarna volgt een reflectie op hoe dit samenhangt met de centrale vraag hoe Nederland rechtmatige, wederzijds voordelige, en effectieve partnerschappen kan aangaan met partnerlanden.

2.1. Wat zijn (migratie)partnerschappen?

In dit advies hanteren de raden bewust een brede definitie van migratiepartnerschappen. De raden beschouwen een partnerschap als een structurele samenwerking tussen landen op het terrein van migratiebeheer. Het gaat om samenhangende afspraken op meerdere beleidsterreinen, niet om losse of eenzijdige maatregelen zoals terugkeer of ondersteuning van grensbewaking; en om samenwerking die is verankerd in regulier overleg. Dit advies behandelt dus geen specifieke typen partnerschappen die bijvoorbeeld alleen over terugkeer- en overname gaan, of arbeidsmigratiepartnerschappen. Het gaat over brede, strategische partnerschappen. Binnen deze definitie bestaan veel verschillende vormen van migratiepartnerschappen, die meer of minder gedetailleerd – of soms helemaal niet – op papier worden vastgelegd. De EU-Turkije Verklaring (2016) noemt bijvoorbeeld heel concrete aantallen, bedragen en afspraken over de verantwoordelijkheid voor asielzoekers en vluchtelingen.¹⁵ In veel gevallen zijn afspraken veel minder concreet. Het actieplan tussen Nederland en Marokko (2022¹⁶, zie kader) beschrijft bijvoorbeeld dat “beide landen zouden kunnen gaan nadenken over het opzetten van een innovatief mechanisme dat een strategisch kader kan bieden voor economische samenwerking”.¹⁷

Het Nederland-Marokko Actieplan

Het Nederland-Marokko Actieplan vormt een kader om de samenwerking tussen Nederland en Marokko te intensiveren, met migratie en veiligheid als centrale thema's. Het beschrijft de landen als gelijkwaardige partners die elkaars soevereiniteit respecteren en zich niet mengen in binnenlandse aangelegenheden.

Het actieplan richt zich op een aantal pijlers. Samenwerking op het gebied van veiligheid en justitie en dat van migratie zijn daarvan de meest uitgebreide. Het plan beschrijft de intentie van beide landen om nauwer te gaan samenwerken op het gebied van georganiseerde criminaliteit en terrorisme, bijvoorbeeld door onderhandelingen te starten om tot een uitleveringsverdrag te komen. Op het gebied van migratie gaat het om samenwerking rond terugkeer en overname van Marokkaanse burgers zonder verblijfsrecht, ondersteuning van de Marokkaanse Nationale Asiel en Immigratie Strategie en het scheppen van goede voorwaarden voor samenwerking rond reguliere migratie. Andere pijlers richten zich op sociale zekerheid; handel, investeringen en klimaat; en culturele samenwerking.

Bij diverse elementen in het document staat de afspraak om wederzijdse uitwisselingen te organiseren. Rond migratie wordt specifiek een gemengd comité opgezet om de samenwerking te verbeteren. Ook beogen de landen te werken aan bezoeken van de ministers van migratie van beide landen. Via dit actieplan hebben de landen sindsdien structureel periodieke voortgangsdialogen en uitwisselingen georganiseerd op hoog ambtelijk niveau, ingebed in de bredere diplomatieke relatie tussen beide landen.

Er is geen uitputtend overzicht met landen waar Nederland momenteel een migratiepartnerschap mee heeft. Partnerschappen worden op verschillende manieren gedefinieerd en kunnen zich in verschillende fases bevinden. Het hangt dus van de gehanteerde definitie en van het moment in het samenwerkingsproces af of iets als een partnerschap wordt gekwalificeerd of niet. Vaak leggen landen afspraken vast in een Gezamenlijke Verklaring, een Actieplan of een *Memorandum of Understanding*, maar lang niet altijd. Zulke instrumenten zijn doorgaans politiek of bestuurlijk van aard en niet bedoeld om juridisch bindende verplichtingen te creëren, hoewel de juridische status uiteindelijk afhangt van de formulering en bedoeling van partijen. Nederland heeft een aantal van dit soort verklaringen. Naast het actieplan met Marokko, heeft Nederland bijvoorbeeld ook een *Memorandum of Understanding* met Nigeria (2018)¹⁸. Verder heeft Nederland ook intentieverklaringen: zoals een Gezamenlijke Verklaring met Egypte (2024)¹⁹, en een Gezamenlijke Verklaring met Oeganda (2025)²⁰, die door het huidige Kabinet is gepauzeerd. Samenwerking met andere landen, zoals bijvoorbeeld Algerije, Ethiopië, Somalië, Turkije of Tunesië is niet vastgelegd in dit soort documenten.²¹ In sommige landen is Nederland daarnaast als EU-lidstaat partner in een migratiepartnerschap. Dit geldt voor Egypte (2024)²², Turkije (2016)²³, Tunesië (2023)²⁴, Mauritanië (2024)²⁵, Libanon (2024)²⁶ en Jordanië (2025)²⁷. Omwille van de leesbaarheid wordt in het vervolg van dit rapport voor alle vormen van structurele samenwerking op meerdere onderwerpen de term ‘partnerschappen’ gebruikt.

2.2. De doelstellingen van (migratie)partnerschappen

Om partnerschappen op de inhoud en uitwerking van afspraken te kunnen duiden – rechtmatigheid, wederzijdse voordeligheid en effectiviteit – is het nodig om te kijken naar hun doelen. Zoals beschreven in de inleiding is het lang niet altijd evident dat de doelen van partners overeenkomen. Dit werd ook zichtbaar tijdens de totstandkoming van het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. In dit mondiale, VN-geleide proces hebben landen in een niet-bindende resolutie gezamenlijk 23 doelen afgesproken om migratie beter te reguleren. Het is daarmee een nuttig referentiekader over wat het reguleren van migratie inhoudt. Conflicterende opvattingen bleven in dit proces naast elkaar voortbestaan en zijn verbonden met de positie van landen in de wereld: ontvangende en zendende landen leggen andere accenten en er zijn natuurlijk grote verschillen tussen landen qua slagkracht om beleid te kunnen implementeren. Landen in het mondiale Noorden proberen doorgaans de verantwoordelijkheid voor het beheersen van migratie meer neer te leggen bij landen in het mondiale Zuiden, terwijl landen in het mondiale Zuiden aandacht vragen voor de goede behandeling van hun burgers in ontvangende landen en voor het faciliteren van meer veilige, reguliere routes.²⁸ Het is echter niet zo dat alleen noordelijke landen bestemmingslanden zijn. Vanuit het noorden migreren ook veel mensen, terwijl ook zuidelijke landen belangrijke bestemmingen zijn: meer dan een derde van alle internationale migratie vindt plaats tussen landen in het mondiale Zuiden.²⁹ Niet alle doelen in het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* vinden echter een plek in partnerschappen. Dit komt onder meer doordat de lijst bestaat uit een mix van nationaal en transnationaal beleid.

Op basis van een analyse van verschillende typologieën van migratiepartnerschappen in de weten-schappelijke literatuur komen de raden daarom tot vier hoofddoelen die vorm krijgen in partnerschappen: 1) het beperken van irreguliere migratie, 2) terugkeer, 3) economische ontwikkeling, en 4) bescherming van migranten.³⁰ In de rest van dit hoofdstuk komen deze doelen stuk voor stuk aan de orde. Bij elk doel staat beschreven welke problemen worden geadresseerd, welke kansen worden benut, en ook hoe dit vorm krijgt in de uitvoering via verschillende strategieën en beleidsinstrumenten van partnerschappen.

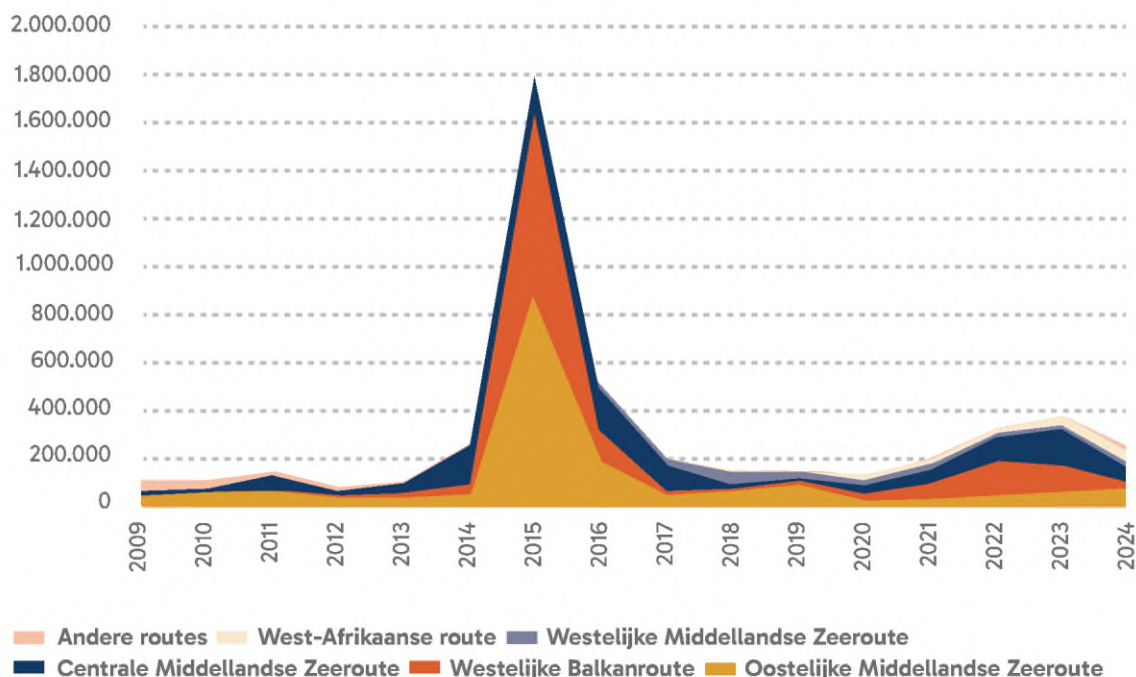


Doel 1 - Het beperken van irreguliere migratie

Er geldt een onderscheid tussen reguliere migratie – die volgens de wettelijke regels en procedures verloopt – en irreguliere migratie – waarbij iemand op onrechtmatige wijze een landsgrens oversteekt en/of in een land verblijft. Irreguliere migranten zijn mensen die zonder geldige documenten (een visum en/of paspoort) een land binnenkomen (irreguliere aankomst), mensen die blijven nadat een aanvraag voor verblijf is afgewezen, of mensen van wie een verblijfsvergunning is ingetrokken of verlopen (irregulier verblijf). Formeel moet iemand die irregulier aankomt of verblijft het land verlaten, tenzij iemand bijvoorbeeld om medische redenen niet gelijk kan vertrekken of wanneer iemand asiel aanvraagt. In het laatste geval wordt iemand niet uitgezet, totdat (negatief) op de aanvraag is beslist. Dit betekent niet dat migranten een algemeen recht hebben om irregulier een grens over te steken, maar wel dat zij onder bepaalde voorwaarden niet bestraft mogen worden voor irreguliere binnenkomst wanneer zij bescherming zoeken.³¹

Onderstaande grafiek toont het aantal irreguliere aankomsten van migranten aan de EU-buitengrens in de periode 2009-2024. De gegevens laten zien dat het aantal migranten dat irregulier aan de buitengrens van de EU arriveert fluctueert per migratieroute en per jaar. Sommige routes worden in bepaalde periodes intensiever gebruikt dan andere, en er zijn duidelijke piekjaren. Er zijn verschillende verklaringen voor deze schommelingen. Politieke instabiliteit, conflict, of (veranderende) economische omstandigheden zijn belangrijke factoren die meespelen in het aantal mensen dat irregulier de Europese grens over probeert te steken. De duidelijk zichtbare piek van 2014 tot 2016 in figuur 1 is bijvoorbeeld het gevolg van een grote groep Syrische vluchtelingen die asiel zocht in Europa. Maar de Syrische burgeroorlog begon al in 2011 en eindigde pas in 2025. Er spelen dus meer factoren mee bij deze migratiebewegingen, zoals de mogelijkheden en aspiraties van migranten, hun netwerk en de omstandigheden op de plek waar ze verkeren op de route.³²

Figuur 1. Jaarcijfers irreguliere binnenkomsten in de EU naar route, 2009-2024



Bron: Frontex statistieken over irreguliere grensovergangen, bewerking AM en AIV

Een andere verklaring voor de dynamiek die wordt genoemd zijn de beleidsmaatregelen van de EU of individuele lidstaten, zoals strengere grenscontroles of nieuwe samenwerkingsafspraken met herkomst- of transitlanden. De sterke afname van de piek lijkt bijvoorbeeld samen te vallen met het partnerschap dat de EU en Turkije sloten in 2016. Als gevolg daarvan intensificeerde Turkije de grensbewaking en ontving het veel financiële steun van de EU voor de opvang van vluchtelingen.³³ Deze afname kan echter mogelijk ook het gevolg zijn van de striktere controle van grenzen in de Westelijke Balkan. De oversteken naar Griekenland begonnen al een aantal maanden vóór de overeenkomst tussen de EU en Turkije sterk af te nemen. Migranten die wisten dat ze na Turkije niet verder door de Balkan konden reizen zouden andere routes kiezen, zoals via de centrale Middellandse Zee.³⁴ De grafiek laat inderdaad een stijging zien van oversteken op de centrale route, een paar maanden voor de EU-Turkije overeenkomst in werking trad, terwijl er in die periode een duidelijke afname van het totaal aantal oversteken te zien is. Veranderingen in beleid hebben dus effect op migratieroutes, maar het precieze effect van partnerschappen, hoe lang dat effect standhoudt en in hoeverre routes zich aanpassen naar buurlanden is moeilijk te voorspellen.

Voor Europese landen is het beperken van irreguliere migratie een belangrijke reden om partnerschappen aan te gaan. Soms delen partnerlanden deze belangen. Tunesië was bijvoorbeeld lange tijd een bestemmingsland voor migranten uit Sub-Sahara Afrika en het sentiment jegens hen is de laatste jaren verslechterd. Tunesië is meer en meer geworden tot een land van doorreis waar de overheid migranten probeert te weren.³⁵ Onderstaande tabel illustreert het type interventies dat overheden inzetten om irreguliere migratie tegen te gaan. Al deze interventies vinden buiten het Europese grondgebied plaats. Dit wordt ook wel externalisering genoemd, omdat Europees beleid wordt uitbesteed aan (samenwerking met) partnerlanden (zie ook hoofdstuk 4 voor een bespreking van externalisering).³⁶ In de literatuur wordt erop gewezen dat deze vorm van transnationaal bestuur soms conflicten oplevert, omdat geëxternaliseerde grenscontroles bijvoorbeeld regionale pogingen om migratie juist te faciliteren, kunnen doorkruisen.³⁷ Ook moet op juridisch gebied het verantwoordelijkheidsvraagstuk rond deze vorm van bestuur nog uitkristalliseren.³⁸ Duidelijk is wel dat Nederland juridisch gezien ook verplichtingen heeft naar mensen buiten de eigen landsgrenzen (extraterritoriale verplichtingen), wanneer Nederland feitelijke of juridische controle over hen uitoefent. Nederland kan bijvoorbeeld geen mensen overdragen aan landen waar zij gevaar lopen of het risico lopen op onmenselijke behandeling.³⁹

Ondertussen is nieuwe EU-wetgeving in ontwikkeling om externalisering beter te faciliteren. De gedachte daarachter is dat het een manier is om terugkeer te bevorderen, irreguliere migratie tegen te gaan door het *businessmodel* van mensensmokkelaars te breken en meer kosteneffectief bescherming te bieden aan de meest kwetsbare vluchtelingen in de regio. Een voorbeeld van externalisering zijn terugkeerhubs: een manier om de terugkeer te organiseren van migranten vanuit een land buiten Europa met een terugkeerbesluit. In dat geval vindt de hele procedure – van asielaanvraag tot, in dit geval, definitieve afwijzing – wel binnen Europa plaats. De meest uitgebreide variant van externalisering is het uitbesteden van asielprocedures aan veilige derde landen. Daarbij maken staten afspraken met partnerlanden om opvang, screening of behandeling van asielverzoeken buiten het eigen grondgebied te laten plaatsvinden, met als doel irreguliere aankomst in Europa te beperken. Deze verplaatsing van (delen van) de asielprocedure naar landen buiten de EU past in een bredere inzet om migratie al voor aankomst in Europa, via samenwerking met derde landen, te reguleren en te beheersen.⁴⁰

Het veranderen van de overwegingen van migranten is een ander doel van dit type interventies. Dit gebeurt ook op individueel niveau, door migranten direct te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door afschrikking via het verschaffen van informatie over de risico's die met irreguliere migratie gepaard gaan.⁴¹



Tabel 1: Type interventies in partnerschappen ten behoeve van het beperken van irreguliere migratie

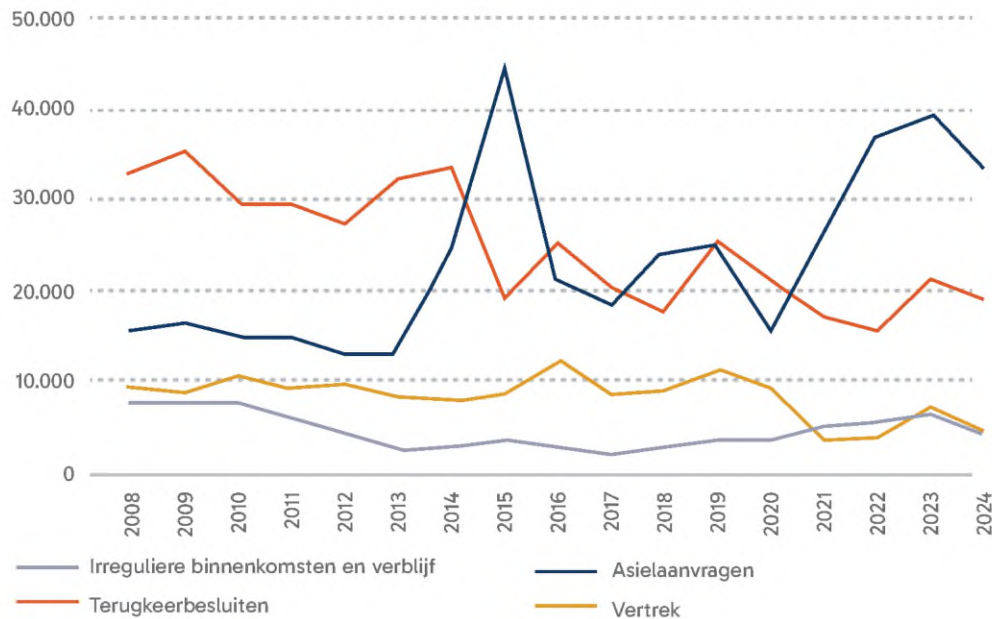
Doel: Beperken van irreguliere migratie		
Strategie	Beleidsinstrument	Voorbeeld
Geëxternaliseerde grenscontrole	Uitrusting en training van personeel	Italië en andere EU-lidstaten voorzagen Libië van de middelen voor grenscontrole zoals radars, nachtkijkers en patrouilleboten.
	Inzet <i>liaison officers</i>	De EU stationeert <i>Immigration Liaison Officers</i> op luchthavens en grensposten in belangrijke landen van herkomst en doorreis.
	Gezamenlijke handhaving	Sinds 2010 werken de grenswachten van verschillende EU-lidstaten samen in het grensgebied tussen Griekenland en Turkije om irreguliere migratie naar Griekenland te voorkomen.
	Informatie delen	Sinds 2010 faciliteert Frontex in de <i>Africa-Frontex Intelligence Community</i> het delen van informatie over de bewegingen en routes van migranten in Afrika.
	<i>Pre-clearance</i>	De EU zal in 2026 een digitaal systeem introduceren waarbij reizigers naar het Schengengebied vóór vertrek gegevens kunnen aanleveren om het proces van controle bij de grens te versnellen.
Geëxternaliseerde asielprocedure	<i>External processing</i>	Italië kwam overeen met Albanië dat onderschepte migranten op de Middellandse Zee op het grondgebied van Albanië de Italiaanse asielprocedure zouden doorlopen. Dit zou indirect een afschrikwekkende werking moeten hebben.
	Veilige derde landen regeling	Het Verenigd Koninkrijk kwam overeen met Rwanda dat migranten die irregulier aankwamen in het VK naar Rwanda werden overgebracht en daar de Rwandese asielprocedure konden doorlopen. Dit zou indirect een afschrikwekkende werking moeten hebben.
Directe beïnvloeding van migranten	Informatiecampagnes	Nederland financierde bewustwordingscampagnes in Nigeria, Afghanistan en Irak om potentiële migranten bewust te maken van de risico's waarmee irreguliere migratie gepaard gaat.
	<i>Safe mobility offices</i>	In samenwerking met de UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zijn langs de migratielroute door Costa Rica punten ingericht waar Venezolaanse en Nicaraguaanse migranten informatie kunnen krijgen en een statusaanvraag kunnen indienen, zodat zij de gevaarlijke route niet (geheel) hoeven af te leggen.

Doel 2 – Terugkeer

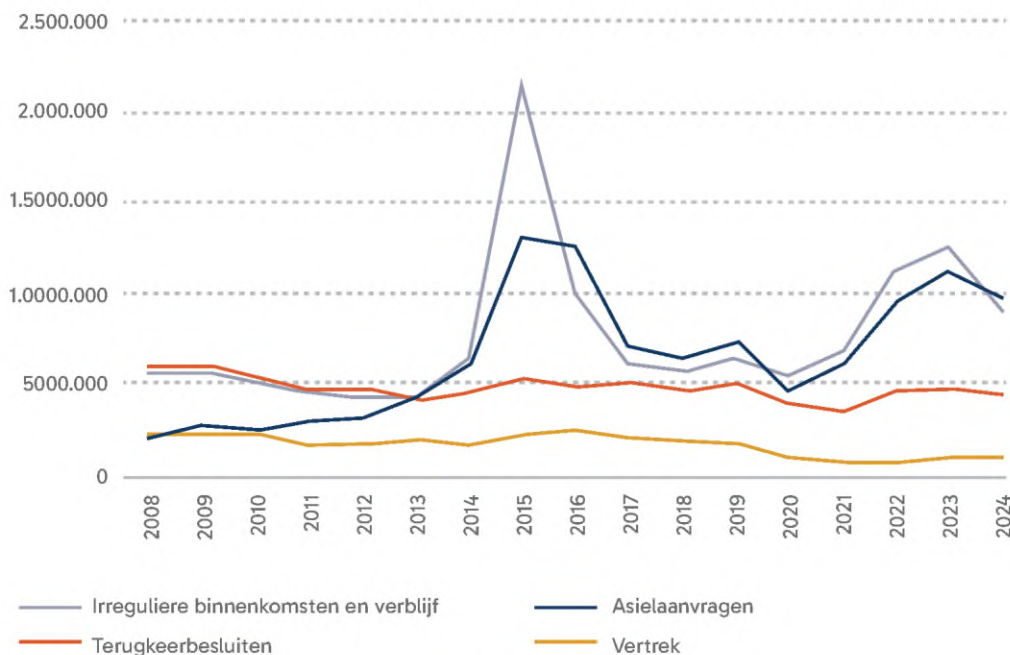
In 2024 kregen 19 duizend personen in Nederland een terugkeerbesluit. In 2023 waren dat er 21 duizend. Iemand krijgt een terugkeerbesluit wanneer is vastgesteld dat die persoon geen recht (meer) heeft om in Nederland te blijven. Bijvoorbeeld als een asielaanvraag wordt afgewezen, of als iemand wordt aangetrof-

fen op Nederlands grondgebied en niet over de juiste papieren blijkt te beschikken. Het terugkeerbesluit verplicht die persoon om Nederland (en het Schengengebied) binnen een bepaalde periode te verlaten. Uit onderstaande grafiek blijkt dat een terugkeerbesluit niet zonder meer leidt tot vertrek uit Nederland (en het Schengengebied). Het 'gat' tussen vertrekbesluiten en aantoonbare vertrekken bleef de afgelopen 10 jaar stabiel, zowel in Nederland als op Europees niveau. In 2024 vertrokken 4.200 personen aantoonbaar van het Nederlandse grondgebied, in 2023 waren dit er 6.800.⁴²

Figuur 2. Jaarcijfers irreguliere migratie, asielaanvragen en terugkeer voor Nederland, 2008-2024



Figuur 3. Jaarcijfers irreguliere migratie, asielaanvragen en terugkeer voor EU als geheel, 2008-2024



Bron: Eurostat Database, bewerking AM en AIV

Er bestaan uiteenlopende redenen waarom mensen met een terugkeerbesluit niet vertrekken.⁴³ Ten eerste moet er zowel politieke wil als capaciteit bestaan om vertrek te realiseren. Dit is in Nederland doorgaans het geval, maar dit geldt niet voor alle Europese landen.⁴⁴ Daarnaast is zowel medewerking van de migrant als het land van herkomst nodig om de identiteit vast te kunnen stellen. Alleen dan kan een persoon met vertrekbesluit identiteitspapieren of een *laissez passer* (tijdelijke reispapieren) krijgen. Die zijn nodig om van Nederland naar het thuisland te kunnen reizen. Er is daarom veel inzet op het bevorderen van vrijwillige terugkeer. Dit roept echter regelmatig kritiek op, omdat er daarbij op diverse manieren druk op personen kan worden uitgeoefend om terug te keren. Bijvoorbeeld door mensen alleen toegang te geven tot basisvoorzieningen ('bed, bad en brood') als ze meewerken aan het terugkeerproces.⁴⁵ Onderzoek wijst echter uit dat factoren die buiten het bereik van Nederlands beleid vallen, zoals economische en politieke omstandigheden in het land van herkomst of stigma's geassocieerd met terugkeer, een grotere impact hebben dan dit soort dwangmaatregelen.⁴⁶ Een andere reden voor de beperkte terugkeer is dat de uitvoerende keten in Nederland onder druk staat door juridische complexiteit, het stapelen van procedures, de invoer van nieuwe en strengere beleidsmaatregelen en personeelstekorten.⁴⁷ Hierdoor lukt het ook wanneer partnerlanden bereid zijn om mee te werken niet in alle gevallen om terugkeer te realiseren.

De terugkeer van mensen zonder verblijfsrechten naar landen van herkomst is belangrijk voor Europese landen, maar landen van herkomst hebben er minder belang bij. Niet alle partnerlanden werken graag mee aan (gedwongen) terugkeer en vragen Europese landen om voldoende ondersteuning voor hun burgers. Zo is een van de doelen van de nationale migratiestrategie van Nigeria dat in bilaterale overeenkomsten over terugkeer altijd een bepaling over training en opleiding van terugkeerders wordt opgenomen.⁴⁸ Onderzoek wijst echter uit dat het hebben van een partnerschapsovereenkomst met een land weinig invloed heeft op de effectiviteit van terugkeer.⁴⁹ Veel landen zetten daarom in op het verbeteren van de relatie tussen twee landen, om meer onderling begrip te creëren en zo het proces van terugkeer te vergemakkelijken.⁵⁰ Vanuit dit perspectief bekeken is het papier dus minder belangrijk dan de relatie. In de praktijk is dit terug te zien in de opkomst van informele afspraken, waarbij landen geen juridisch bindende terug- en overname overeenkomsten willen sluiten.⁵¹ Europese landen zoeken ondertussen naar nieuwe oplossingen voor moeilijk uit te zetten personen, zoals de eerder genoemde terugkeerhubs. Veel is nog onduidelijk over deze hubs, maar de logica lijkt die van een dwangmaatregel om tot vrijwillige terugkeer te komen: als een afgewezen asielmigrant niet in Nederland maar buiten Europa wordt geplaatst, werkt deze misschien eerder mee aan terugkeer. In het geval van terugkeerhubs maken twee landen afspraken over een burger van een derde land en daarom zal de Nederlandse rechter vermoedelijk extra eisen stellen aan benodigde waarborgen. Of dit instrument zal bijdragen aan de Nederlandse terugkeerdoelstelling is op dit moment een open vraag.⁵² De onderstaande tabel toont het type interventies dat overheden inzetten om terugkeer te faciliteren.



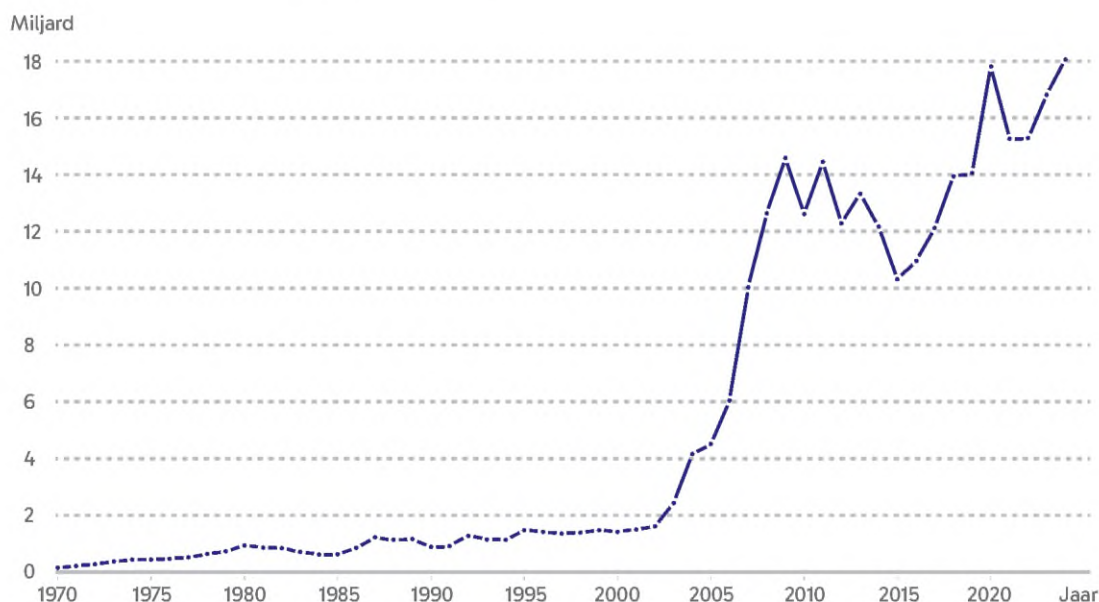
Tabel 2: Type interventies in partnerschappen ten behoeve van het bevorderen van terugkeer

Doel: Bevorderen van terugkeer		
Strategie	Beleidsinstrument	Voorbeeld
Territoriale terugkeerprocedure	Terug- en overname overeenkomsten	Deze overeenkomsten faciliteren terugkeer door procedures en termijnen vast te stellen. Nederland is ofwel in EU-verband ofwel in Benelux-verband partij bij dertig van dit soort overeenkomsten.
	Gedwongen terugkeer	Gedwongen terugkeer is sterk afhankelijk van samenwerking tussen landen. Er zijn landen, bijvoorbeeld Senegal, Gambia en Nigeria, die meewerken aan het realiseren van gedwongen terugkeer. Per casus wegen zij af of een reisdocument wordt afgegeven.
Geëxternaliseerde terugkeerprocedure	Terugkeerhubs	Nederland had met Oeganda een intentieverklaring getekend om een <i>transithub</i> te organiseren, later zijn de verkenningen gepauzeerd.
Ondersteuning nationale terugkeerprocedure	Ondersteuning vrijwillige terugkeer vanuit partnerlanden	Nederland ondersteunt het ontwikkelen en verbeteren van het Turkse systeem voor vrijwillige terugkeer en re-integratie.
Individuele terugkeerondersteuning	Financiële ondersteuning vrijwillige terugkeer	Financiële ondersteuning bij terugkeer kan via EURP (<i>European Reintegration Program</i>), Subsidieregeling OZV (Ondersteuning Zelfstandig Vertrek), of AVVR (<i>Assisted Voluntary Return and Reintegration Program</i>).
	Return counseling	DT&V, IOM en ngo's zoals VWN, Stichting ROS, Stichting Solid Road en Stichting Wereldwijd bieden individuele trajecten op maat om voor te bereiden op terugkeer.
	Ondersteuning re-integratie	Ngo's in landen van herkomst werken samen met ngo's in Nederland om de re-integratie van gerepatrieerde onderdanen te begeleiden. Een voorbeeld is <i>Patriotic Citizen Initiatives</i> (in Lagos, Nigeria).

Doel 3 - Economische ontwikkeling

De relatie tussen migratie en economische ontwikkeling is complex en de economische belangen zijn groot. Dit geldt zowel voor landen in het mondiale Zuiden als voor Europese landen. In 2024 werd via *remittances* (geldzendingen van migranten naar hun thuisland) 700 miljard Amerikaanse dollar naar lage- en middeninkomenslanden overgemaakt. Dit is meer dan al het ontwikkelingsgeld en andersoortige buitenlandse investeringen samen dat in hetzelfde jaar naar deze landen ging.⁵³ De Wereldbank schat dat vanuit Nederland in 2024 ongeveer 18 miljard dollar verzonden werd.⁵⁴ Daarvan wordt jaarlijks ongeveer 2 miljard euro naar landen buiten de EU verstuurd.⁵⁵ Voor sommige landen beslaan deze zendingen vanuit andere landen inmiddels een substantieel deel van het bruto nationaal product, zoals Gambia (21,5% van BNP), Nepal (62,5% van BNP) en Tadzjikistan (37,8% van BNP).⁵⁶ Op het niveau van huishoudens maken deze zendingen grote verschillen, vooral voor mensen die in grote armoede leven: hun gezondheid verbetert en meer kinderen gaan erdoor naar school.⁵⁷ Studies naar de macro-economische effecten van deze zendingen laten een gemengd beeld zien: de effecten zijn sterk afhankelijk van factoren zoals de arbeidsmarktpositie van de migrant in het land van herkomst.

Figuur 4. Geldzendingen uit Nederland vanaf 1970 tot heden



Bron: Internationaal Monetair Fonds

Om de positieve economische effecten van migratie te bevorderen, hebben sommige landen daarom een strategisch migratiebeleid ontwikkeld gericht op het faciliteren van emigratie. De Filippijnen zijn hiervan het bekendste voorbeeld, met een gericht beleid op de bevordering van emigratie van verpleegkundigen en zeevaarders uit dit land.⁵⁸ Voor veel landen geldt echter dat het migratiebeleid reactief is. Beleid komt dan tot stand waar Europese landen pogen tot samenwerking te komen om migratie beter te reguleren. Vanwege de vergrijzing in Europa zijn Europese landen daarbij in toenemende mate op zoek naar arbeidskrachten op verschillende niveaus. Ze zetten in op het aantrekken van zowel hoogopgeleid, specialistisch personeel als vakkrachten, wat resulteert in verschillende vormen en duur van arbeidsmigratie.⁵⁹ Waar met name goed opgeleide mensen migreren, die lastig te vervangen zijn in het land van herkomst, kan sprake zijn van een *brain drain*. Om dit te voorkomen worden verschillende maatregelen genomen. Duitsland werft bijvoorbeeld geen zorgpersoneel in landen die op de WHO-lijst van landen met tekorten in de zorg staan.⁶⁰ Ook wordt door landen

regelmatig ingezet op *brain gain* in circulaire arbeidsmigratie: door arbeidsmigranten van training te voorzien die hen helpt na terugkeer hun verbeterde vaardigheden in hun herkomstland toe te passen. Wanneer, zoals in Nederland, de politieke ruimte beperkt is om tot meer mogelijkheden voor reguliere migratie te komen, komt de nadruk te liggen op andere manieren om economisch voordeel voor partnerlanden te koppelen aan het partnerschap. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de inzet van ontwikkelingsgeld of het bevorderen van handel, instrumenten die Nederland vaker inzet. Het creëren van banen en steun aan economische ontwikkeling kan zo een goed alternatief zijn voor geldzendingen.

Recentelijk gaan er stemmen op om arbeidsmigratie naar hier te vervangen door verplaatsing van bedrijvigheid naar daar, in sectoren die in Nederland weinig brede welvaart toevoegen.⁶¹ Deze bedrijvigheid zou via *nearshoring* naar het buitenland kunnen worden verplaatst om zo op een andere manier wederzijds voordeel te creëren.⁶² Europa zou zo bijvoorbeeld landbouwproducten, groene energie en goederen als auto-onderdelen uit Noord-Afrika kunnen halen.⁶³ Handel en migratie hangen in deze visie samen: arbeid importeren is een mogelijkheid, maar producten importeren die geproduceerd zijn door arbeid in het buitenland is dat ook.⁶⁴ Een kanttekening is hierbij echter nodig: arbeid vervangen door handel en het creëren van banen en steun bieden aan de economische ontwikkeling in partnerlanden, leiden niet vanzelf tot minder migratie, ze kunnen migratie ook juist faciliteren en aantrekkelijker maken.⁶⁵ Onderstaande tabel toont het type interventies dat overheden inzetten op het economisch vlak van partnerschappen.

Tabel 3. Type interventies in partnerschappen ten behoeve van economische ontwikkeling

Doel: Economische ontwikkeling		
Strategie	Beleidsinstrument	Voorbeeld
Faciliteren van reguliere migratiekanalen (aan-trekken gekwalificeerde arbeidskrachten)	(Circulaire) arbeidsmigratie	Spanje laat via het GECCO programma jaarlijks 20 duizend Marokkaanse arbeidsmigranten 9 maanden per jaar in de landbouw werken.
	Seizoensgebonden arbeidsmigratie	Italië heeft quota voor seizoensmigranten die van buiten de EU in de toerisme- en landbouwsector komen werken. Het totale quotum voor 2025 (seizoens- en niet seizoensgebonden migranten) was 500 duizend.
	Talent- en skills partnerschappen (inclusief studie en stages)	De EU heeft <i>Talent Partnerships</i> met Tunesië, Marokko, Egypte, Bangladesh en Pakistan, om arbeidsmigratie te faciliteren.
Investeren in de regio	Macro-economische ondersteuning / budget support	Als onderdeel van het brede, strategische partnerschap met Egypte geeft de EU het land 4 miljard aan macro-economische steun voor diverse sectoren.

	<i>Nearshoring</i>	Clingendael adviseert Nederland om te investeren in <i>nearshoring</i> voor duurzame werkgelegenheid in partnerlanden als aanvulling op reguliere arbeidsmigratie. Bijvoorbeeld in de Egyptische IT sector.
	Ontwikkelingsprogrammering / wederopbouw	Nederland verkent samenwerking in Syrië voor wederopbouw en heeft verklaard dit te willen doen om terugkeer te bevorderen.
	Handelsmissies	RVO en NABC organiseerden een handelsmissie naar Tunesië in navolging van het bezoek van minister Klever in 2024.
	Facilitatie van <i>remittances</i> en <i>diaspora investment</i>	Het VK en Ghana stimuleren de diaspora actief (onder andere met een handelsmissie) tot wederzijdse investeringen.

Doel 4 - Bescherming van migranten

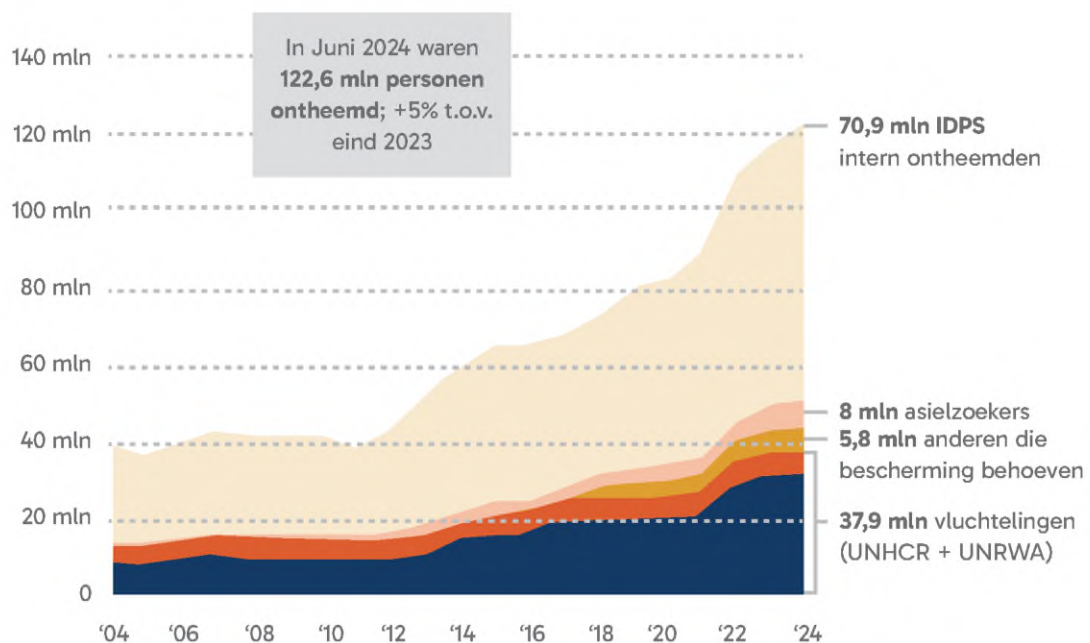
Migratieroutes zijn vaak onveilig, soms zelfs dodelijk. Ook op plekken waar migranten langere tijd verblijven zijn zij niet gegarandeerd veilig. In 2025 telde IOM 2500 doden en vermisten op de routes naar Europa, een jaar eerder waren het er 3800.⁶⁶ Migranten lopen onderweg en tijdens hun verblijf in transitlanden bovendien risico op uitbuiting, waaronder mensenhandel, gedwongen arbeid en seksueel geweld. In Libië werden migranten bijvoorbeeld blootgesteld aan seksueel geweld, slavernij en marteling door mensensmokkelaars en milities.⁶⁷ Het recht op bescherming van deze mensen is vastgelegd in een serie internationale verdragen waar Nederland aan gebonden is, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het VN Vluchtelingenverdrag, en het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS). Deze verdragen verankeren onder andere het recht op leven, het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, het recht op vrijheid, het recht op een effectief rechtsmiddel en de plicht op mensen in nood op zee te redden. De verplichtingen die hieruit voortvloeien gelden ook bij partnerschappen. Afspraken mogen niet in strijd zijn met de verplichte minimumbescherming die deze verdragen aan migranten bieden.⁶⁸ Reguliere en irreguliere migranten ontleen aan deze verdragen het recht op bescherming aan hun mens-zijn. Een bepaalde migratie-gerelateerde status, zoals het zijn van een vluchteling, kan hen additioneel recht op internationale bescherming geven. De *non-refoulement* clause in het EVRM en het Vluchtelingenverdrag verbiedt daarnaast landen om personen (waaronder afgewezen asielzoekers) over te dragen aan landen waar ze het risico lopen op onmenselijke of vernederende behandeling. Dit geldt ook indirect, als bijvoorbeeld bekend is dat an hen overgedragen personen terugsturen naar een onveilig land van herkomst.⁶⁹

Het overgrote deel van de ontheemden is binnen de grenzen van het eigen land gebleven

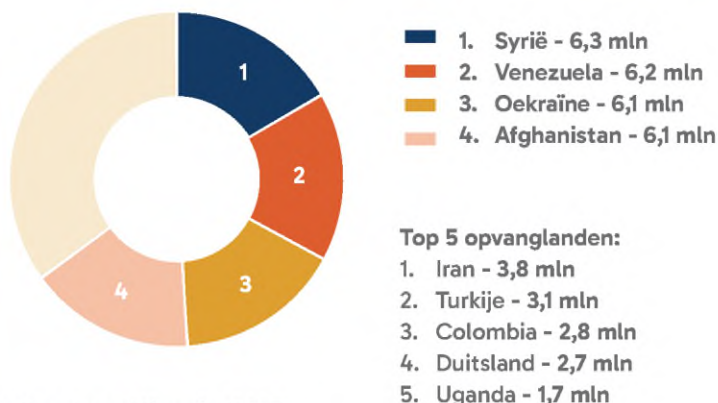


In partnerschappen gaat bescherming bieden dus zowel over mensen die onderweg zijn, als over ontheemden en vluchtelingen in de landen waar ze op dat moment verblijven. Figuur 5 laat zien dat er in 2024 wereldwijd 122,6 miljoen ontheemden waren. Het overgrote deel daarvan (70,9 miljoen) was intern ontheemd. Deze mensen zijn gevlucht, maar binnen de grenzen van hun eigen land gebleven. Ze vallen daarmee onder de verantwoordelijkheid van hun eigen staat, die vaak door internationale organisaties geholpen wordt met humanitaire opvang. Daarnaast vielen er in 2025 circa 42,5 miljoen vluchtelingen onder VN-mandaat, waarvan 31 miljoen onder mandaat van de VN vluchtelingenorganisatie UNHCR. Deze mensen hebben een specifieke juridische status onder het internationaal recht waardoor ze onder andere basale sociale en juridische rechten hebben in het opvangland, toegang tot asielprocedures en bescherming tegen terugzending. Wereldwijd zaten 8 miljoen mensen in 2024 in een asielprocedure, waarvan in Nederland 33 duizend mensen een eerste asielaanvraag deden. In 2024 waren er 132 duizend mensen met een vluchtelingenstatus in Nederland, naast 105 duizend Oekraïense vluchtelingen met tijdelijke bescherming.⁷⁰ De eerste groep mensen heeft na hun asielaanvraag een vluchtelingenstatus en daarmee verblijfsrecht toegekend gekregen.

Figuur 5. Kerncijfers over ontheemden



65% van de vluchtelingen onder UNHCR-mandaat en anderen die internationale bescherming behoeven, komen uit de volgende 4 landen:



Bron: De Staat van Migratie, 2025

In partnerschappen worden verschillende activiteiten opgenomen om bescherming te realiseren. Zoals te zien in figuur 5 worden de meeste vluchtelingen in buurlanden of ‘in de regio’ opgevangen. Iran ving in 2024 bijvoorbeeld 3,8 miljoen mensen op en Turkije 3,1 miljoen. Er bestaan ook uitzonderingen, zoals Tunesië. De Tunesische president verklaarde in 2024 dat Tunesië geen bestemmingsland voor migranten meer was, en verbood de UNHCR om nog mensen als vluchteling te registreren.⁷¹ Ook zijn sommige overheden van partnerlanden er scherp op dat de verantwoordelijkheid voor vluchtelingenopvang niet alleen bij hen komt te liggen. In hun ogen is de draagkracht van Europese samenlevingen veel groter. Terwijl Europese landen regelmatig belichten dat opvang in buurlanden efficiënt is. Vanuit dat perspectief is het goedkoper, verblijven mensen vaker op een plek die in taal- en cultuur vergelijkbaar is, en is terugkeer makkelijker te realiseren.

Er wordt soms met wantrouwen gekeken naar pogingen van Europese landen om nationale asielsystemen in de regio te versterken.⁷² Dit zou de mogelijkheid kunnen creëren om deze landen als veilig te bestempelen en migranten die in Europa zijn aangekomen terug te sturen als onderdeel van (externaliserings)strategieën die inzetten op opvang in de regio. De EU-Turkije overeenkomst was bijvoorbeeld op dit ‘veilige derde land’ principe gebaseerd. De EU probeert juridische obstakels weg te nemen om dit principe vaker in te kunnen zetten buiten de EU. Dit roept veel kritiek op van juristen en mensenrechtenorganisaties.⁷³ De ervaring met Dublin-overdrachten binnen de EU maakt bovendien duidelijk dat overdracht niet vanzelfsprekend standhoudt wanneer mensenrechten onvoldoende zijn gewaarborgd. Goede borging en monitoring van opvang en procedure zijn daarom essentieel. Zo heeft de Nederlandse rechter in recente jaren verboden om asielzoekers vanuit Nederland terug te sturen naar Italië en België vanwege de omstandigheden van opvang.⁷⁴ Bij partnerlanden is monitoring met toegang tot alle faciliteiten echter een gevoelig thema: dit strandt vaak op bezwaren van soevereiniteit. Wel investeren Europese landen in het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenorganisaties die mensenrechtenschendingen in kaart brengen. Ondanks dat de inzet op humanitaire opvang levensreddend kan zijn voor migranten, betekent de inzet op mensenrechtenbescherming in partnerschappen niet per definitie dat de mensenrechtensituatie van migranten in deze landen verbetert. Onderstaande tabel illustreert hoe overheden deze inzet plegen in en rondom partnerschappen.

Tabel 4. Type interventies in partnerschappen ten behoeve van het beschermen van migranten

Doel: Bescherming van migranten		
Strategie	Beleidsinstrument	Voorbeeld
Humanitaire opvang	Opvang in de regio	Nederland financiert het PROSPECTS programma in acht landen: het steunt vluchtelingen en de gemeenschappen waarin zij worden opgevangen, faciliteert hun integratie in de nationale arbeidsmarkt en het sociale beschermingsstelsel.
	Hervestiging	Nederland nodigt jaarlijks ongeveer 500 kwetsbare asielzoekers uit voor hervestiging via de UNHCR, vanuit landen waar zij al bescherming hebben gezocht maar niet voldoende kunnen krijgen. Daarnaast is er in het kader van de EU-Turkije overeenkomst jaarlijks plek voor 500 Syrische vluchtelingen.



Ondersteuning van uitvoeringsorganisaties	Versterking asielsystemen in partnerlanden	In het Nederland-Marokko Actieplan is afgesproken verder samen te werken aan de ondersteuning van de Marokkaanse Nationale Asiel en Immigratie Strategie.
Ondersteuning van rechtsstatelijke procedures	Toegang tot recht	De UNHCR biedt begeleiding bij de toegang tot het recht. Ook ngo's in Nederland, zoals VWN, ASKV, het Leger Des Heils, Stichting ROS, Stichting Vluchtelingen in de Knel, Stichting STIL en INLIA bieden begeleiding bij de toegang tot rechtsbescherming.
	Ondersteuning bij het opstellen van wetgeving	De EU werkt in het kader van migratiepartnerschappen samen met Noord-Afrikaanse landen, om hun asielwetgeving op te zetten en/of te verbeteren.
Bescherming langs routes	Reddingsoperaties op zee	Overheden (kustwacht) en kapiteins van schepen zijn verplicht om mensen in nood op zee bij te staan. Daarnaast voeren humanitaire organisaties ook reddingsoperaties uit. De focus binnen migratiepartnerschappen ligt op het ondersteunen van de kustwacht.
	Bestrijding van mensenhandel	De EU bestrijdt criminele netwerken die kwetsbare migranten uitbuiten. De EU doet dat door wetgeving aan te scherpen en politieke samenwerking te versterken.
Versterken van het maatschappelijk middenveld	Ondersteuning van mensenrechtenorganisaties, journalistieke organisaties, lokale ngo's	Nederlandse ambassades ondersteunen organisaties, bijvoorbeeld door zorgen aan regeringsleiders over te brengen, praktische ondersteuning te bieden door het beschikbaar stellen van ruimtes, middelen of subsidies.

2.3. Rechtmatig, wederzijds voordelig en effectief

Om uitspraken over de **effectiviteit** van migratiepartnerschappen te kunnen doen is het in de eerste plaats belangrijk dat helder is wat de doelen van een partnerschap zijn. In de voorgaande paragraaf zijn vier doelen aan bod gekomen, zowel op het vlak van migratie als in bredere partnerschappen die ook georiënteerd zijn op veiligheid of economische samenwerking. Deze doelen zijn gedestilleerd uit een veelheid aan afspraken die Europese landen – waaronder Nederland – met partners maken in migratiepartnerschappen. De afspraken over deze doelen zijn echter slechts beperkt op een specifieke en meetbare manier vastgelegd in overeenkomsten. Het is daarom op basis van deze informatie niet mogelijk om algemene conclusies te trekken over hoe effectief migratiepartnerschappen als beleidsinstrument zijn. Daarvoor is het nodig om per overeenkomst te onderzoeken welke afspraken gemaakt zijn en hoe deze in de praktijk hebben gewerkt. Dit rapport zal hier niet in detail op ingaan, en verwijst de lezer hiervoor naar de gelijktijdig gepubliceerde IOB-evaluatie die dit voor Nederlandse partnerschappen doet. Het is echter duidelijk dat er in veel migratiepartnerschappen twee belangrijke spanningen zitten, die de effectiviteit beperken en gerelateerd zijn aan rechtmatigheid en wederzijds voordeel.



Ten eerste streven de partners logischerwijs verschillende doelen na via migratiepartnerschappen. Dat kan spanning opleveren die het realiseren van **wederzijds voordeel** in de weg staat. Het betekent namelijk ook dat beleid van het ene land dat van het andere kan ondermijnen. Een voorbeeld hiervan is dat het beperken van irreguliere migratie en het beschermen van migranten in de regio voor Europese landen over het algemeen belangrijke doelen van partnerschappen zijn. Maar partnerlanden willen graag meer reguliere migratie faciliteren en een eerlijke verdeling van de opvang van vluchtelingen. Daarbij ligt het niet direct voor de hand om nog meer vluchtelingen in de regio op te vangen. Een tweede voorbeeld zijn de tegenstrijdige beleidsdoelen van partnerlanden en regionale organisaties zoals ECOWAS. Laatstgenoemden hebben vaak juist het doel om regionale mobiliteit te vergemakkelijken. Ook kunnen beperkende maatregelen in het ene land leiden tot effecten in buurlanden – ook wel bekend als het waterbedeffect. Het is daardoor moeilijk om vast te stellen of bijvoorbeeld stijgende of dalende aankomsten te danken zijn aan een interventie of afspraak binnen een specifiek partnerschap.

Een tweede spanningsveld doet zich voor tussen effectiviteit en rechtmatigheid. Beperkte monitoring maakt het lastig om zicht te krijgen op de uitvoering en de effecten van de gemaakte afspraken. Dit is van bijzonder belang omdat partnerschappen de afgelopen jaren sterk zijn bekritiseerd op hun gebrek aan **rechtmatigheid**. Zonder monitoring van feitelijke effecten van concreet vastgelegde, specifieke, afspraken is het moeilijker om vast te stellen wie daarvoor verantwoordelijk is en welke maatregelen nodig zijn.

Migratiebeperkende maatregelen, zoals intensievere grensbewaking waar Europese landen om vragen, gaan in de uitvoering door partnerlanden regelmatig gepaard met mensenrechtenschendingen. Het is vastgesteld dat migranten in de woestijn werden achtergelaten. Ook het terugduwen of slepen van boten met irreguliere migranten, om toegang tot Europees grondgebied te voorkomen, is gedocumenteerd.⁷⁵ Dit laatste is niet toegestaan, zonder individueel na te gaan of in deze groepen migranten zitten die internationale bescherming willen vragen en hen effectief toegang tot die procedure te geven.⁷⁶ Ook Europese landen, inclusief Nederland, kunnen daarbij schender zijn.⁷⁷ Doorgaans is monitoring van deze activiteiten zeer beperkt of afwezig. Of er zijn geen afspraken over hoe hier gevolg aan te geven in het geval dat het mis gaat. Doordat afspraken in niet-bindende ‘Gezamenlijke Verklaringen’ of ‘Memorandums of Understanding’ op een algemene manier zijn vastgelegd, is aansprakelijkheid van Europese landen voor schendingen van mensenrechten lastig vast te stellen. In veel gevallen worden afspraken bovendien niet openbaar gemaakt. Hoe ver de juridische verantwoordelijkheid van Europese staten precies reikt bij samenwerking met partnerlanden, en waar de grens ligt tussen invloed uitoefenen en juridisch toerekenbaar handelen is nog niet in alle gevallen uitgekristalliseerd.⁷⁸ Maar er is inmiddels wel jurisprudentie die duidelijk maakt dat landen die partij zijn in het EVRM wel degelijk aansprakelijk zijn voor schendingen die buiten hun eigen grenzen plaatsvinden, bijvoorbeeld waar Nederland effectieve controle over een migrant heeft.⁷⁹ Ook wanneer maatregelen feitelijk in partnerlanden worden uitgevoerd, kan de rechtmatigheid dus een vraag voor de Nederlandse rechter blijven.

**Niet samenwerken met partnerlanden
is geen neutraal alternatief**



De voorgaande analyse laat zien dat migratiepartnerschappen niet vanzelfsprekend effectief, rechtmatig of wederzijds voordelig zijn. Mensenrechtenorganisaties zijn daarom regelmatig tegen het opzetten van dit soort partnerschappen. Aan de andere kant is het niet samenwerken met partnerlanden geen neutraal alternatief. Ook dit heeft consequenties voor migratiebeheer en de omstandigheden waaronder migranten richting Europa reizen, en de risico's die zij daarbij lopen. In het huidige Nederlandse en Europese politieke debat worden investeringen in veilige en reguliere routes voor arbeids- en asielmigranten echter meestal alleen als politiek haalbaar gepresenteerd wanneer zij gepaard gaan met beheersing van aantallen, beter grensbeheer en terugkeer. De huidige inzet is daarom veelal pragmatisch van aard: een zoektocht naar samenwerking die tot verbetering leidt voor migranten, ingebed in strategische, wederzijds voordelige samenwerking tussen staten.

Het belang van wederzijds voordeel van deze strategische samenwerking wordt voor Nederland vanuit geopolitiek oogpunt bovendien alleen maar groter. De AIV adviseerde recent in 'Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde' bijvoorbeeld om de relaties met een diverse groep zuidelijke landen te verdiepen, om niet klem te raken tussen de Verenigde Staten en China.⁸⁰ En de WRR betoogt in het rapport 'Nederland in een fragmenterende wereldorde' dat Nederland zijn substantiële invloed in de EU kan inzetten om de Unie het Nederlandse belang te laten dienen en bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de EU als een machtspool in de wereld.⁸¹ Zowel de WRR als de AIV bepleiten hierbij de noodzaak om in deze samenwerkingen trouw te blijven aan de eigen kernwaarden van onder andere rechtsstatelijkheid en democratie, zonder deze waarden op te willen leggen aan anderen. Migratiepartnerschappen moeten daarom ook worden gezien vanuit breder geopolitiek belang, waar opnieuw de spanningen rond rechtmatigheid en wederzijds voordeel spelen.

Tussen inzetten op meer geopolitieke macht en duurzame partnerschapsvorming bestaat namelijk een fundamentele spanning. Vanwege de beperkte onderhandelingsmacht van lidstaten klinkt regelmatig de oproep om de collectieve macht van de EU in te zetten om samenwerking af te dwingen.⁸² De EU heeft op deze manier bijvoorbeeld in Gambia, Ethiopië en Irak al samenwerking rond terugkeer geforceerd.⁸³ Vanuit kortetermijnperspectief is dat rationeel: als terugkeer politiek zwaar weegt, ligt het voor de hand om resultaten te willen boeken. Tegelijkertijd brengt deze benadering nadelen met zich mee. Het gebruik maken van de machtsasymmetrie – door samenwerking af te dwingen – kan het vertrouwen in de relatie beschadigen en toekomstige onderhandelingsruimte beperken. Bovendien kan financiële steun in partnerschappen autoritaire regeringen in het zadel helpen blijven, en kan technologie bedoeld voor het monitoren van migranten overheden ook in staat stellen om oppositie en activisten te volgen.⁸⁴

Een belangrijke vraag is dus wat in een meer geopolitieke wereld een goede balans is tussen het streven naar direct resultaat aan de ene kant en het opbouwen van gelijkwaardige relaties tussen een brede groep belanghebbenden voor de lange termijn aan de andere kant. De manier waarop samenwerking tot stand komt kan daarin juist bepalend zijn voor de kwaliteit van de relatie en de mate waarin deze op de lange termijn stand houdt. Het is dan ook problematisch dat partnerlanden vaak geen eigen, gedragen, strategische visie op migratie hebben, maar reageren op initiatieven en druk vanuit Europese landen. En wanneer ze deze visie wel hebben, is die vaak niet in lijn met Europese voorkeuren. Tegelijkertijd kan een partnerschap dat verder gaat dan een afspraak tussen twee overheden, die tot een bredere verwevenheid van bedrijven, universiteiten en andere maatschappelijke actoren in de betrokken landen leidt, bijdragen aan een samenwerking die is gestoeld op een langetermijnvisie op gezamenlijk belang.



2.4. Vijf aandachtspunten voor partnerschappen

De doelen die landen nastreven via partnerschappen – tegengaan van irreguliere migratie, bevorderen van terugkeer, economische ontwikkeling en bescherming – maken internationale samenwerking noodzakelijk om migratie beter te kunnen reguleren. De belangen van betrokken landen kunnen echter uiteen lopen, met name wat betreft het tegengaan of juist bevorderen van migratie. Daardoor kunnen spanningen optreden op het gebied van rechtmatigheid, wederzijds voordeel en effectiviteit. Dit is mede het gevolg van het feit dat partnerschappen verschillende beleidsdoelen combineren en uiteenlopende belangen van staten, samenlevingen en migranten moeten verenigen. Uitvoering van de gemaakte afspraken vindt bovendien per definitie deels plaats buiten het eigen rechtsgebied van elk van de partners, waardoor de mogelijkheid om bij te sturen vaak beperkt is. Samenvattend concluderen de raden, op basis van de wetenschappelijke literatuur en gesprekken met deskundigen, dat een extra beleidsinspanning nodig is op de volgende vijf terreinen:

- **Het verenigen van uiteenlopende belangen binnen partnerschappen.** Nederland wil partnerschappen vooral inzetten om irreguliere migratie te beperken en terugkeer te bevorderen. Potentiële partnerlanden hebben echter vaak andere prioriteiten, zoals reguliere migratie, geldzendingen, economische ontwikkeling en bescherming van hun onderdanen. Een beperkte overlap in de belangen maakt samenwerking complex.
- **Garantie op rechtmatigheid en democratische verantwoording.** Naleving van rechtsstatelijke en democratische beginselen stellen hoge eisen aan partnerschappen. Afspraken worden vaak vastgelegd in informele of juridisch niet-bindende kaders. Ze worden bovendien vaak uitgevoerd buiten het Europese rechtsgebied, met beperkte mogelijkheden voor juridische toetsing. Dit roept vragen op over rechtmatigheid, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.
- **Bevorderen van strategische Europese eenheid.** De slagkracht van afzonderlijke lidstaten, met name van kleinere landen, is beperkt. Individuele lidstaten beschikken vaak over beperkte onderhandelingsmacht richting herkomst- en transitlanden om samenwerking van strategisch belang te maken vanuit het perspectief van de partner. Gebrek aan Europese coördinatie leidt er bovendien toe dat bilaterale relaties met partnerlanden Europese eenheid – en daarmee slagkracht – ondermijnen.
- **Aansluiten bij verschuivende migratieroutes.** De overwegend nationale inrichting van partnerschappen leidt tot een waterbedeffect. Beleidsmaatregelen in het ene land of langs één route leiden tot verschuivingen naar andere landen of routes, waardoor regionale spanningen ontstaan in gebieden van herkomst en doorreis en de verantwoordelijkheid voor migratiebeheer ongelijk wordt verdeeld.
- **Een extra impuls voor maatschappelijke inbedding.** Migratiepartnerschappen zijn met name aangelegenheden van overheden, terwijl migratie in de praktijk een maatschappelijk en economisch fenomeen is. Het ontbreken van een breed gedragen migratiestrategie – zowel in partnerlanden als in Nederland – waarin relevante maatschappelijke en economische actoren op een haalbare en effectieve wijze zijn betrokken, beperkt zowel het draagvlak als de uitvoerbaarheid en duurzaamheid van partnerschappen.

Om partnerschappen effectief, rechtmatig en wederzijds voordelig te laten zijn, is op deze terreinen extra beleid of mogelijkheid tot handhaving nodig. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook in Europees verband en in nauwe samenwerking met relevante maatschappelijke actoren hier en in de partnerlanden. In de volgende hoofdstukken verkennen de raden, in vijf denkrichtingen, de mogelijkheden voor een dergelijke aanpak.

3

**Naar brede
strategische
partnerschappen**

Steeds meer landen, waaronder Nederland en de EU, spreken niet langer van migratiepartnerschappen maar van brede strategische partnerschappen. Vanuit het perspectief van Europese landen is dit een poging om de migratiesamenwerking met partnerlanden in te bedden in bredere samenwerkingsverbanden. De verwachting is dat dit het eigenaarschap aan beide kanten van de samenwerking versterkt. De agenda van het partnerland – naast die van onszelf – meer centraal stellen, maakt relaties evenwichtiger. Dat kan politieke druk verminderen op politici in partnerlanden om niet mee te werken aan terugkeer en de beperking van migratie. Daarmee zou een stabielere basis voor samenwerking ontstaan. Het EU-Egypte partnerschap (zie kader) is hier een goed voorbeeld van.

EU-Egypte (2024)

De EU en Egypte kenden al sinds 2004 een associatieakkoord, dat de structurele politieke dialoog en diverse vormen van samenwerking faciliteerde⁸⁵. Het nieuwe brede strategische partnerschap bouwt hierop voort door bepaalde aspecten van samenwerking verder te operationaliseren en biedt⁸⁶ Egypte daarnaast 7,4 miljard euro aan steun. Het partnerschap rust op acht pilaren:

Politieke betrekkingen. Er zal samengewerkt worden om democratie, fundamentele vrijheden en rechten en gendergelijkheid te bevorderen. Tweejaarlijks is er een politieke dialoog, bovenop de bestaande mechanismen die voortvloeien uit het associatieakkoord tussen de EU en Turkije.

Economische stabiliteit. De EU zal de macro-economische hervormingsagenda van Egypte steunen. De EU helpt Egypte met leningen, aanvullend op IMF-financiering, en hervormingen die private investeringen moeten opleveren. Daarnaast wordt gesproken over budgetsteun en leningen tegen gunstige voorwaarden (5 miljard euro over vier jaar) en 600 miljoen euro aan subsidies.

Investerings. De Verklaring noemt hernieuwbare energie, industrialisering, landbouw, voedselzekerheid, watermanagement en digitalisering als gebieden waar investeringen zullen worden aangetrokken. Hiervoor biedt de EU 1,8 miljard euro als garantie om in de private sector additioneel 5 miljard euro op te halen.

Handel. Via het nieuwe strategische partnerschap worden de bestaande vrijhandelsafspraken in het associatieverdrag geactualiseerd.

Duurzaam waterbeheer. Er gaat meer samen aan watermanagement gewerkt worden en aan interstatelijke samenwerking daaromtrent, in lijn met het bestaande EU-Egypte waterpartnerschap.

Migratie en mobiliteit. De inzet is een 'holistische' benadering van migratie. Hieronder valt zowel het faciliteren van arbeidsmigratie via *Talent Partnerships*, als het tegengaan van irreguliere migratie, smokkel van migranten en mensenhandel, en het versterken van grensmanagement, plus terugkeer en re-integratie. Ook zal de EU Egypte ondersteunen bij de opvang van vluchtelingenpopulaties.

Veiligheid. De bestaande samenwerking op het gebied van veiligheid wordt herbevestigd en geïntensiveerd rond contraterorisme, cybersecurity en georganiseerde misdaad. Daarnaast wordt samenwerking op het gebied van smokkel van culturele goederen verkend.

Demografie en menselijk kapitaal. De EU zal ondersteuning bieden voor technische en beroepsopleidingen. Dit wordt gekoppeld aan het faciliteren van circulaire arbeidsmigratie en de re-integratie van terugkeerders in Egypte. Daarnaast wordt de mogelijkheid verkend om de samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie te intensiveren.

Er worden bij het aangaan van partnerschappen zoals die tussen Nederland en Marokko en die tussen de EU en Egypte, stappen gezet op weg naar verbreding. Dit biedt kansen om migratiesamenwerking te verbinden met economische ontwikkeling, regionale stabiliteit en institutionele versterking. Tegelijkertijd stellen critici regelmatig de vraag in hoeverre dit soort brede strategische partnerschappen wederzijds voordelig zijn, omdat zij vooral zien dat het Europese, migratiebeperkende, belang centraal staat en dat daar op diverse manieren financiële compensatie tegenover staat.⁸⁷ De vraag in hoeverre ook andere prioriteiten van partnerlanden daadwerkelijk worden meegenomen is ook vanuit effectiviteitsoogpunt cruciaal. Een bredere agenda is niet per se een voorwaarde voor werkende afspraken op de korte termijn, maar wel voor een partnerschap dat op langere termijn daadwerkelijk wederzijds voordelig is en ook geloofwaardig als zodanig kan worden gepresenteerd. Voor de EU ligt hier een duidelijke kans om samen met nationale lidstaten – waar bijvoorbeeld de bevoegdheid op arbeidsmigratie ligt – in te zetten op een combinatie van nationale en EU-instrumenten om het wederzijds voordeel breder uit te werken. Als voorbeeld: het enige EU-land dat op dit moment een bilateraal akkoord heeft met Egypte over arbeidsmigratie is Griekenland.

Om beter te begrijpen hoe het wederzijds voordeel van partnerschappen tot stand komt – en hoe dit zich via migratiediplomatie in onderhandelingsstrategie, effectieve samenwerking en de (brede) samenstelling van partnerschappen vertaalt – zijn drie perspectieven van belang.

3.1. Drie perspectieven op wederzijds voordeel in partnerschappen

Ten eerste kunnen partnerschappen bekeken worden vanuit het perspectief van **conditionaliteit**: positieve of negatieve prikkels om samenwerking aantrekkelijk te maken. Hierbij wordt vaak gesproken over de ‘wortel en stok’ aanpak waarbij partners meer worden beloofd bij goede samenwerking (meer voor meer), en minder bij slechte samenwerking (minder voor minder). McGregor et al. beschrijven op basis van een studie naar EU-partnerschappen met tien landen een *conditionality-compensation nexus* (zie tabel).⁸⁸

Tabel 5: Conditionaliteit-compensatie nexus. Bewerking: AM & AIV

Voorwaarde of compensatie	Positief			Negatief		
Categorie	Juridisch	Politiek	Financieel	Juridisch	Politiek	Financieel
Voorbeeld	Ondertekening van een juridische overeenkomst Visa (kortdurend of arbeid)	Nauwere samenwerking met de EU, bijvoorbeeld preferentiële handelsstatus Minder kritiek leveren Bezoek op hoog niveau	Ontwikkeling van- of verhoging van financiering Ontwikkelingsgeld	Opschorting van een juridische overeenkomst Visa (kortdurend of arbeid)	Minder nauwe samenwerking met de EU, bijvoorbeeld intrekking of verlaging van preferentiële handelsstatus Publieke veroordelingen De diplomatieke relatie op een lager pitje zetten	Intrekking van, of verlaging van financiering

Vanuit dit perspectief kan gedrag van staten dus gestuurd worden door samenwerking aantrekkelijk te maken, en niet-samenwerken onaantrekkelijk. In 2025 paste het Verenigd Koninkrijk dit toe. Onder dreiging van visasancties gingen Angola en Namibië akkoord met het terugnemen van hun staatsburgers zonder verblijfsrecht. Congo deed dit niet en kreeg sancties opgelegd.⁸⁹ Frankrijk heeft dit in 2021-2022 ook geprobeerd door uitgifte van Schengen-visa voor Marokko en Algerije met 50 procent te beperken, maar dit bleef zonder duidelijk resultaat.⁹⁰ Onderzoek naar de effectiviteit van dergelijke maatregelen wijst uit dat ze alleen effectief zijn waar grote afhankelijkheden bestaan. De EU paste het bijvoorbeeld toe in Gambia, en de dreiging van het toepassen was voldoende om tot verbeterde (terugkeer)samenwerking met Irak, Afghanistan en Bangladesh te leiden.⁹¹

Deze transactionele benadering werkt dus in specifieke gevallen en de ervaring leert dat dit vooral op de korte termijn het geval is.⁹² Omdat afhankelijkheid echter twee kanten op werkt kan deze aanpak ook door partnerlanden ingezet worden. Turkije en Marokko zijn bekende voorbeelden waar landen hun strategische positie op migratieroutes hebben ingezet en grensbewaking hebben versoepeld om druk te zetten op Europese landen.⁹³ Diplomaten geven hierover aan dat Nederland in zijn bilaterale partnerschappen vaak juist de vragende partij is, en daarmee afhankelijk. Nederland heeft samenwerking op het gebied van migratie nodig en ervaart veel politieke druk om te leveren op dit dossier, terwijl partnerlanden niet in dezelfde mate afhankelijk zijn van hun relatie met Nederland. Dit maakt de samenwerking vanuit Nederland bezien fragiel.

Het tweede perspectief kijkt daarom naar partnerschappen als een manier om **duurzame relaties** op te bouwen voor de lange termijn. Uiteraard zit hier ook een transactioneel element in, maar de prioriteit ligt hier bij de inzet van positieve middelen om de relatie te verbeteren: er wordt gezocht naar gedeelde belangen om tot strategische samenwerking te komen. Het voordeel ten opzichte van puur transactionele aanpakken is dat – waar dit gevonden kan worden – het wederzijdse voordeel een bindende factor is. Diplomaten en onderhandelingsexperts benadrukken dat het hiervoor van belang is om goed te luisteren naar het partnerland, hun drijfveren te begrijpen, en hen te benaderen als een gelijkwaardige partner. Het doel is in eerste instantie om een structurele dialoog tot stand te brengen. In Tunesië en Marokko hebben veel Europese landen – waaronder Nederland – bijvoorbeeld ambtelijke werkgroepen als onderdeel van partnerschappen. Deze gaan over meerdere onderwerpen, inclusief migratie. Regelmatige dialoog en bezoeken over en weer helpen om begrip voor elkaars positie en werkwijze te creëren.

Dit perspectief ziet partnerschappen dus als een manier om samenwerking te institutionaliseren, en deze te positioneren als een vorm van transnationaal bestuur. Toch schuilt er ook een risico in deze aanpak: het label (strategisch) partnerschap kan hol klinken wanneer er weinig gedeeld langetermijnbelang achter schuilgaat. In dat geval bevestigt het juist het wantrouwen van landen dat zij voor Europa alleen interessant zijn vanwege migratie. Wanneer een delegatie naar een partnerland afreist om een samenwerking op te zetten met alleen portefeuillehouders op het gebied van migratie is bijvoorbeeld voor de partner direct duidelijk waar de interesse ligt. Nederland kan hierdoor in de rol van vragende partij in een transactionele relatie terechtkomen. Kortom: de kans op effectieve uitvoering van maatregelen is groter als beide partijen – inclusief hun achterban en de personen waarover de afspraken gaan – het wederzijds voordeel van een samenwerking als legitiem zien.⁹⁴

Dit relateert aan het derde en laatste perspectief: de **beeldvorming** rond een partnerschap. Wanneer er geen evenredig voordeel voor het partnerland in een partnerschap zit, of als het partnerland in ruil voor samenwerking enkel financieel gecompenseerd wordt, kan de indruk ontstaan dat landen betaald worden om de wensen van Europese landen uit te voeren. Veel gesprekspartners geven aan dat landen gevoelig zijn voor dit beeld en in plaats daarvan als volwaardige, gelijkwaardige partners gezien willen worden. Ook is meewerken aan terugkeer zeer impopulair en lastig uit te leggen voor politici in landen van herkomst.⁹⁵ Dit is een van de redenen om in te zetten op brede partnerschappen, maar ook om afspraken niet te formaliseren of niet publiekelijk beschikbaar te

stellen. Voor politici van landen waar de belangen uiteen lopen is dit een lastig punt. Een publieke verklaring na of tijdens een bezoek aan een partnerland over een gevoelig onderwerp zoals terugkeer of arbeidsmigratie kan een goede samenwerking direct ondermijnen. Marokko organiseert daarom als onderdeel van zijn partnerschappen met steeds meer landen een werkgroep gericht op communicatie.

Tegelijkertijd is het belangrijk om ervoor te zorgen dat afspraken niet verwateren, vanuit het belang van het opbouwen van relaties en de beeldvorming rond partnerschappen. Uiteindelijk moet een partnerschap functioneel zijn, waarbij duidelijk moet blijven wat deze set aan afspraken beide partijen oplevert. Het is daarom van belang om brede inzet te vertalen naar concrete acties, zoals bepaalde investeringen binnen een zekere termijn. Of een bepaalde hoeveelheid jaarlijkse missies om de identiteit van personen vast te stellen om terugkeer te faciliteren. Bij voorkeur gekoppeld aan een mechanisme waarbij helder is wat er gebeurt als een van beide partijen niet, of juist wel, levert.

3.2. Routes naar wederzijds voordeel

Deze drie perspectieven geven weer hoe landen via 'migratiediplomatie' proberen te werken in situaties waar belangen regelmatig uiteen lopen.⁹⁶ De manier waarop deze drie perspectieven tot uiting komen, verschilt per type samenwerking. Wanneer landen het wederzijds voordeel van partnerschappen binnen het migratiedomein zoeken, ligt de focus bijvoorbeeld op samenwerking die direct raakt aan mobiliteit en migratieregulering. Wanneer landen het wederzijds voordeel van partnerschappen niet (of slechts beperkt) binnen het migratiedomein kunnen realiseren, trekken ze de samenwerking vaak breder naar andere beleidsterreinen. Hieronder worden vijf routes binnen en twee routes buiten het migratiedomein uitgelicht waarbinnen landen doorgaans zoeken naar wederzijds voordeel. Binnen het migratiedomein zijn dat: 1) het faciliteren van selectieve arbeidsmigratie, 2) studievisa en traineeships, 3) het vergroten van de toegankelijkheid en zichtbaarheid van bestaande migratieroutes, 4) het versterken van capaciteit op het gebied van grens- en migratiebeheer, en 5) het ondersteunen van opvang in de regio. Buiten het migratiedomein gaat het om: 1) economische samenwerking en het creëren van werkgelegenheid, en 2) economische integratie zonder fysieke mobiliteit. Een element dat hieronder niet aan de orde komt, maar dat wel regelmatig voorkomt in de literatuur is visumliberalisatie. De bevoegdheid over visa voor kort verblijf ligt namelijk niet bij individuele landen, maar bij de EU. In de volgende alinea's komen bij elke route steeds de kansen en risico's voor de relatie, de beeldvorming en het wederzijdse voordeel aan de orde.

Routes binnen het migratiedomein

Het faciliteren van (circulaire) arbeidsmigratie

Een groeiend aantal Europese landen werkt aan het faciliteren van arbeidsmigratie. Italië ontving in 2024 bijvoorbeeld 8 duizend reguliere seizoenarbeiders uit Tunesië, terwijl er irregulier 7 duizend aankwamen (en 6 duizend Tunesiërs vrijwillig terugkeerden). De twee landen spraken een quotum af van 12 duizend seizoensgebonden arbeidsmigranten over een periode van drie jaar, bovenop een bestaand jaarlijks quotum van 4 duizend arbeidsmigranten.⁹⁷ Italië heeft in zijn overkoepelend beleid een quotum vastgesteld voor de jaren 2023-2025 voor 452 duizend arbeidsmigranten.⁹⁸ Voor de jaren 2026-2028 is het quotum vastgesteld op 500 duizend arbeidsmigranten.⁹⁹ Sinds 2022 heeft ook Duitsland vastgesteld dat jaarlijks 400 duizend arbeidsmigranten nodig zijn.¹⁰⁰ Het land zet via partnerschappen gericht in op het werven van mensen voor onder andere de zorg, in bijvoorbeeld Kenia. In 2024 werd een *Comprehensive Migration and Mobility Partnership* gesloten tussen de twee landen om arbeidsmigratie te stimuleren, waarbij Kenianen ook in specifieke vakgebieden getraind worden. Dankzij het partnerschap werd het daarnaast mogelijk om via biometrie de identiteit van Kenianen vast te stellen, om het terugkeerproces te faciliteren.¹⁰¹

Een groeiend aantal Europese landen werkt aan het faciliteren van arbeidsmigratie

Samenwerken aan arbeidsmigratie levert een positieve prikkel op voor de relatie en dat kan partnerlanden mogelijk extra stimuleren om ook aan doelen te werken die minder in hun belang zijn, zoals beperking van irreguliere migratie en terugkeer. Als arbeidsmigratie daarnaast voorspelbaar wordt, via vaste aantallen, creëert dat een gedeeld belang bij blijvende samenwerking. Hoewel de vraag naar arbeidsplaatsen vanuit partnerlanden vaak groter zal zijn dan wat Europese landen kunnen of willen bieden is dit een route waar Nederland meer op in kan zetten.

In het rapport 'Met de mondiale demografie mee' wijst de WRR er op dat ook Nederland vanwege de toenemende vergrijzing op termijn steeds meer arbeidsmigranten van buiten de EU moet aantrekken, omdat ook de EU-lidstaten waar migranten nu vandaan komen vergrijzen. Het rapport beveelt aan om deze mensen te halen uit landen met een 'demografisch dividend': landen waar relatief veel mensen in de werkende leeftijd zijn ten opzichte van meer afhankelijke mensen zoals kinderen en ouderen.¹⁰² Voor deze landen is arbeidsmigratie een manier om werkloosheid tegen te gaan, inkomen te verwerven (via geldzendingen) en kennis te vergaren (via training en scholing). Hoewel het de vergrijzing in Nederland niet op zal lossen als deze migranten zich permanent zouden vestigen – zoals het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 aangeeft worden deze mensen uiteindelijk ook oud – kan arbeidsmigratie voor Nederland wel degelijk een manier zijn om specifieke tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen.

Daarvoor is het dus belangrijk dat deze migratie zo wordt ingericht dat het arbeidsmarkttekorten vermindert in sectoren waar binnenlands en Europees aanbod ontoereikend is. Gezien de vergrijzing in Europa en de oplopende tekorten aan zorgpersoneel ligt die sector bijvoorbeeld voor de hand. De Adviesraad Migratie stelt in het advies 'Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid' dat Nederland vakmigranten vanaf mbo-3 niveau internationaal zou moeten werven via zorgpartnerschappen.¹⁰³ Omdat deze personen van buiten de EU zouden komen, kan Nederland meer eisen stellen. Bijvoorbeeld op het vlak van arbeidsvoorwaarden of goede integratie in Nederland, waaronder taalvaardigheid.

Sommige landen bouwen circulariteit in deze regelingen in. Spanje nodigt bijvoorbeeld jaarlijks ongeveer 20 duizend Marokkanen uit. Binnen deze regeling werft Spanje Marokkaanse vrouwen om onder andere aardbeien te plukken. Deelnemers aan dit programma krijgen een werkvisum voor vier jaar, waarmee ze negen maanden per jaar in Spanje mogen werken. Na de negen maanden moeten ze terugkeren naar hun land van herkomst en zich daar laten registreren om in aanmerking te komen voor de volgende periode.¹⁰⁴ Nederland heeft mogelijk andere modellen nodig – gericht op de sectoren waar Nederland arbeidsmigranten wil aantrekken. Daarbij moet een bewuste keuze worden gemaakt tussen circulaire of structurele arbeidsmigratie, die samenhangt met het type werk en de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Is de vraag tijdelijk – zoals bij het werk in een strandtent of de inzet van een consultant – dan past circulair. Is de vraag structureel, waarbij relatief veel inwerktijd en ervaring nodig is zoals in de zorg, dan past een meer langetermijnoplossing mogelijk beter.¹⁰⁵

Studiebeurzen en traineeships

In veel partnerschappen worden ook mogelijkheden voor studenten en stagiairs meegenomen. Het EU-initiatief *Youth Mobility for Africa* bijvoorbeeld is gelinkt aan de Europese Global Gateway strategie, en bundelt bestaande programma's als Erasmus+ om studentenuitwisseling en studiebeurzen tussen de EU en

Afrikaanse landen te stimuleren.¹⁰⁶ Ook andere programma's en bilaterale akkoorden koppelen onderwijs aan migratiesamenwerking: in migratie- of ontwikkelingsfondsen voor landen als Marokko of Tunesië of voor de Westelijke Balkan zijn vaak beurzen opgenomen als onderdeel van opleidings- en scholingsprojecten.

Onderwijs- en uitwisselingsbeurzen kunnen wederzijds voordeel opleveren. Partnerlanden bouwen menselijk kapitaal en scholingscapaciteit op (bijvoorbeeld in toegepaste ICT of agrarisch onderzoek), terwijl de EU bijdraagt aan de opleiding van vakmensen en zelf innovatieve netwerken stimuleert. In theorie leiden zulke programma's tot langdurige banden tussen universitaire en beroepsopleidingsinstellingen aan beide kanten en verbeteren ze het imago van de EU als ontwikkelingspartner. Daarbij moet er wel aandacht zijn voor het mogelijk negatieve effect van *brain drain* als studenten niet terugkeren.

Het vergroten van de toegankelijkheid en zichtbaarheid van bestaande migratieroutes

Omdat de politieke ruimte voor meer reguliere migratie in Nederland op dit moment beperkt is, zoeken diplomaten naar andere manieren om tegemoet te komen aan de wensen van mogelijke partnerlanden. In de beleidsnota van de Taskforce Internationale Migratie staat bijvoorbeeld dat landen meer informatie wordt geboden over wat er nu al mogelijk is binnen de regelingen voor arbeidsmigratie naar Nederland.¹⁰⁷ Diplomaten geven aan dat er in partnerlanden vaak weinig kennis is over hoeveel er al gebruik wordt gemaakt van deze regelingen en dat betere communicatie daarover een positieve uitwerking heeft. Dat effect kan nog toenemen door te informeren over wat mogelijk is om beter gebruik te maken van deze regelingen.

Nederland experimenteert bijvoorbeeld, zij het zeer beperkt, met een pilot waarin vijftig Marokkaanse trainees naar Nederland mogen komen.¹⁰⁸ Deze pilot valt onder de 'praktikantenregeling' waarbij de werknemer geen reguliere werkplek mag innemen.¹⁰⁹ Duitsland kent een voorbeeld van een meer holistische benadering. Het Duitse ministerie van ontwikkelingssamenwerking BMZ heeft in Marokko, Tunesië, Egypte, Jordanië, Irak, Pakistan, Indonesië, Ghana en Nigeria centra voor 'migratie en ontwikkeling' opgezet waar mensen advies kunnen krijgen om een geïnformeerde beslissing te nemen over hun mogelijke migratie. Mensen krijgen daarbij informatie over de mogelijkheden om via reguliere visa in Duitsland aan het werk te komen, en over de risico's van irreguliere migratie. Mensen kunnen er les krijgen in Duits om hen voor te bereiden om mogelijke migratie en terugkeerders worden geholpen met hun re-integratie.¹¹⁰

Verbeterde communicatie kan dus ingezet worden om de beeldvorming over het wederzijdse voordeel positief te proberen beïnvloeden. De verwachting is dat dit de relatie tussen partners kan versterken. Een risico hierbij is echter dat deze inzet verwachtingen wekt die niet waargemaakt kunnen worden, wat juist tot frustratie en wantrouwen kan leiden.

Het versterken van capaciteit op het gebied van grens- en migratiebeheer

Partnerlanden binnen het domein van migratiebeheer zijn ook geïnteresseerd in training en uitrusting van grenswachten, douane en andere nationale diensten. Bijvoorbeeld om mensensmokkel en signalen van mensenhandel beter te herkennen. Waar grensbewaking wordt geïntensiveerd, is het een legitiem belang om ervoor te zorgen dat uitvoerende diensten goed in staat zijn om hun taken uit te voeren.

De Koninklijke Marechaussee trainde bijvoorbeeld grenswachten in Libanon, Marokko en Libië om valse documenten te herkennen.¹¹¹ Het kan ook om technische goederen gaan, zoals auto's, boten of radars. Nederland financierde bijvoorbeeld in Tunesië samen met drie andere Europese landen het opzetten van trainingscentra voor grenswachten en de modernisering van het IT-systeem van de grensbewaking.¹¹² In Nigeria werden onder andere programma's van UNODC en ICMPD gefinancierd die mensenhandel en mensensmokkel tegen proberen te gaan.¹¹³ Uit de interviews voor dit advies bleek dat diverse landen hun Europese samenwerkingspartners benaderen met 'boodschappenlijstjes'. In de Maghreb landen is op het maritieme vlak bijvoorbeeld een gebrek aan goede uitrusting.¹¹⁴ Europese landen proberen hierin te coördineren omdat



partnerlanden strategisch gebruik maken van de concurrerende behoefte van Europese landen om afspraken te maken: als het ene land niet toezegt, dan het volgende wel. Leveringen van sommige goederen kunnen ook controversieel zijn, ook als deze niet in het kader van een formeel migratiepartnerschap plaatsvinden, zoals toen het Nederlandse Damen Shipyards een exportvergunning kreeg om boten aan de Libische kustwacht te leveren.¹¹⁵ Daarom wordt levering van goederen door Europese landen vaak gecombineerd met training op het gebied van mensenrechten.

Deze vorm van samenwerking wordt vaak getypeerd als transactioneel. Materiële steun en uitrusting fungeren daarbij als een impliciete beloning voor het samenwerken aan migratiecontrole. Dat maakt dergelijke afspraken niet per definitie problematisch, maar wel potentieel kwetsbaar wanneer zij onvoldoende zijn ingebed in bredere relationele of institutionele samenwerking. In tegenstelling tot vormen van samenwerking die maatschappelijke of economische verwevenheid creëren, blijven puur materiële uitwisselingen relatief makkelijk vervangbaar en gevoelig voor politieke of reputatierisico's, zeker wanneer er sprake is van mensenrechtenschendingen (zie hoofdstuk 4). De kwetsbaarheid van deze afspraken zit hem dus niet zozeer in het financiële karakter, maar vooral in het ontbreken van bredere maatschappelijke of economische verwevenheid en legitimiteit.

Ondersteuning van opvang in de regio

Ten slotte zijn er mogelijkheden die minder direct voordeel opleveren voor de burgers van partnerlanden, maar die wel de doelen van de overheden van beide landen dienen – en hiermee soms indirect voordeel opleveren voor de betreffende burgers. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is opvang in de regio. Partnerlanden vangen op dit moment grote aantallen vluchtelingen en ontheemden op en hebben belang bij middelen of programma's die deze opvang ondersteunen, en waar mogelijk terugkeer en re-integratie faciliteren. Deze ondersteuning kan mogelijk bijdragen aan het verbeteren van de samenwerkingsrelatie. Met name waar deze ondersteuning ook concreet ten goede komt aan de gemeenschappen die vluchtelingen opvangen.¹¹⁶ Dat kan helpen om deze opvang acceptabeler te maken in de gemeenschappen waar vluchtelingen wonen, werken, en gebruik maken van bestaande infrastructuur en faciliteiten.

Dit soort programma's kan dus dienen als compensatie voor het dragen van de verantwoordelijkheid van opvang, maar moeten niet als ruilmiddel worden ingezet. Opvang in de regio is namelijk onderdeel van een multilateraal kader van vluchtelingenbescherming en internationale solidariteit, verankerd in het internationale vluchtelingen- en mensenrechtenrecht dat verder is uitgewerkt in (niet-bindende) afspraken zoals het *Global Compact on Refugees*. Het is dus ook belangrijk deze aanpak te onderscheiden van de externalisering van asiel – waarbij asielmigranten vanuit Europa worden overgebracht naar veilige derde landen (zie hoofdstuk 4).

Langdurige samenwerking op het vlak van opvang in de regio kan relaties verdiepen, zeker als gemeenschappen in opvanglanden – zoals gezegd – zelf ook van de ondersteuning profiteren. Maar dan dient er wel een duidelijke ontwikkelingscomponent gekoppeld te worden aan de opvang, anders kan de bevolking het zien als een uitruil voor Europese migratiebelangen, met negatieve gevolgen voor de steun en duurzaamheid van deze opvang. Een recente IOB-evaluatie over Nederlandse steun aan opvang van Syrische vluchtelingen in de regio laat bijvoorbeeld zien dat ontvangende gemeenschappen ervoeren dat hulp vooral naar vluchtelingen ging, en dat vluchtelingen concurrenten waren voor laagbetaalde banen in stagnerende economieën – met spanningen en discriminatie tot gevolg.¹¹⁷

Voldoende en structurele financiering voor humanitaire organisaties en programma's is daarom van belang. Niet alleen om vluchtelingen te beschermen, maar ook om deze bescherming maatschappelijk en politiek houdbaar te houden. De substantiële afname van internationale financiering voor dit soort opvang in de afgelopen jaren ondermijnt dit. Het is moeilijk vol te houden dat opvang in de regio duurzaam zal bijdragen aan de migratiedoelen van Europese landen als financiële middelen afnemen, terwijl mogelijkheden voor hervestiging van kwetsbare migranten vanuit partnerlanden naar Europa beperkt blijven.¹¹⁸



Routes buiten het migratiedomein

Economische samenwerking en het creëren van werkgelegenheid

Het IMF geeft aan dat in Sub-Sahara Afrika jaarlijks 15 miljoen banen moeten worden gecreëerd om het potentieel van nieuwe, jonge deelnemers dat de arbeidsmarkt betreedt bij te kunnen houden.¹¹⁹ De Wereldbank rapporteert dat het onwaarschijnlijk is dat de 300 miljoen jongeren die tussen 2025 en 2050 in het Midden-Oosten en Noord-Afrika de arbeidsmarkt betreden allemaal een baan zullen vinden in de eigen regio.¹²⁰ Maar migratie kan hier vanzelfsprekend niet de enige oplossing voor zijn.

In veel partnerschappen richt de inzet zich daarom op het creëren van werkgelegenheid in de partnerlanden. Ofwel door de investeringen van het Europese bedrijfsleven in landen te vergroten, ofwel door ontwikkelingsprogramma's gericht op het creëren van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt van het partnerland. Nederland financierde bijvoorbeeld het *Challenge Fund for Youth Employment* in elf landen in Afrika en het Midden-Oosten.¹²¹ Het PROSPECTS programma is een ander Nederlands programma dat in acht landen specifiek vluchtelingen én mensen in de gemeenschappen die hen opvangen ondersteunt.¹²²

Door op deze manier aan te sluiten bij de prioriteiten van partnerlanden ontstaat een basis voor langdurige samenwerking die onderhandelingsruimte geeft. Omdat het ook op een zichtbare manier voordeel oplevert voor de bevolking wordt dit soort programmering minder snel gezien als compensatie voor migratiesamenwerking. Omdat hier subsidie bij betrokken is, roepen politieke partijen regelmatig op om deze terug te trekken als migratiesamenwerking niet goed loopt, als een vorm van conditionaliteit.¹²³ Maar omdat er in de huidige multipolaire wereldorde steeds meer spelers zijn die dit soort financiering kunnen bieden – en de bedragen die ermee gemoeid zijn in het niet vallen bij geldzendingen van migranten – zijn landen hier doorgaans niet van onder de indruk.¹²⁴ Als ontwikkelingssamenwerking daarentegen aansluit bij bredere nationale prioriteiten en institutioneel wordt ingebed, en het duidelijk is dat deze relatie niet alleen bestaat vanwege het migratiebelang, kan zij bijdragen aan structurele verwevenheid van belangen en daarmee de basis leggen voor duurzame migratiesamenwerking.

Economische integratie zonder fysieke mobiliteit: nearshoring

Een variant van economische samenwerking is *nearshoring*. Dit is het verplaatsen van bedrijvigheid uit Nederland of andere Europese landen naar landen in met name Noord-Afrika om daar banen te scheppen die anders door migranten in de EU of Nederland zouden worden vervuld. Europese autofabrikanten verplaatsten bijvoorbeeld delen van hun productieketens naar Marokko en Tunesië. Vanuit Spanje verplaatsen agrarische waardeketens zich deels naar Marokko. En eerder verplaatste de Italiaanse textielindustrie arbeidsintensieve onderdelen zoals naaien en afwerking naar Tunesië. Ook het Nederlandse Agro Care heeft bijvoorbeeld locaties voor de tomatenteelt in Marokko en Tunesië.¹²⁵

Ook hier worden gedeelde economische belangen gecreëerd, wat de bereidheid kan vergroten om op andere dossiers samen te werken. Omdat er geen mobiliteit bij komt kijken, is het minder politiek gevoelig, en het kan gepresenteerd worden als een modern economisch partnerschap. Er ontstaat echter spanning wanneer dit soort samenwerking minder aantrekkelijk is dan arbeidsmigratie, omdat lonen van de uitbesteedde banen doorgaans laag zijn. Ook is het nodig dat bedrijven aan de Europese kant geïnteresseerd zijn in deze vorm van uitbesteding (zie ook hoofdstuk 6).



3.3. Het organiseren van brede samenwerking

De voorgaande voorbeelden laten zien dat niet het type samenwerking, maar de logica achter de samenwerking bepaalt of migratiepartnerschappen duurzaam wederzijds voordeel opleveren, of dat het vooral gaat om transactionele uitruil van kortetermijnbelangen. Omdat Nederland ten aanzien van migratie in veel gevallen de 'vragende partij' is, en de machtsverhouding tussen Nederland en partnerland niet dusdanig asymmetrisch is dat negatieve maatregelen effect zullen hebben, moet Nederland inzetten op het opbouwen van goede relaties. Bij voorkeur worden daarbij instrumenten ingezet die niet makkelijk vervangbaar zijn door een ander (Europees, Arabisch of Aziatisch) land en die de verwevenheid van belangen tussen twee landen op den duur vergroot: schaarse goederen, zoals arbeids- of studiemigratie. Omdat Nederland niet met elk land een vergelijkbare brede strategische relatie kan hebben, is het belangrijk om bij het al dan niet aangaan van partnerschappen rekening te houden met de te verwachten effectiviteit voor wat betreft de Nederlandse doelen.

Helder vastgelegde afspraken zijn nodig om te kunnen beoordelen of ze werken. Een focus op de goede relatie betekent uiteraard niet dat er geen ruil tussen de twee landen plaatsvindt: schaarse onderhandelingsmiddelen waar partnerlanden graag toezeggingen over zouden willen, zoals bijvoorbeeld het faciliteren van arbeidsmigratie, studievisa of traineeships kunnen maar beperkt ingezet worden. Vanuit Nederlands perspectief zijn er juist ook veel landen buiten de huidige focus van de migratiepartnerschappen waar studenten of arbeidsmigranten vandaan kunnen komen. Tegelijkertijd kan Nederland er niet van uitgaan dat partnerlanden automatisch positief staan tegenover de opvang van vluchtelingen in hun land, of om vormen van externalisering te faciliteren. Met name externalisering van asielprocedures of opvang en het terugnemen van migranten zijn in dit geval schaarse onderhandelingsmiddelen van partnerlanden, zaken die niet zomaar met andere landen kunnen worden gerealiseerd. Migratieroutes lopen nu eenmaal door bepaalde landen, en ook afgewezen asielzoekers kunnen alleen terug naar specifieke landen. De afweging waar Nederland zijn schaarse onderhandelingsmiddelen in gaat zetten is dus belangrijk. Ook al omdat Europese coördinatie van de migratielatie een logisch alternatief in het geval van de landen waarmee Nederland met bilaterale middelen zijn doelen niet kan behalen. Door de schaal van de EU is een brede strategische relatie vaak makkelijker te realiseren, en de EU heeft in tegenstelling tot Nederland ook de mogelijkheid om geloofwaardig negatieve prikkels in te zetten (zie ook hoofdstuk 5).

Afstemming tussen departementen

Het is dus belangrijk dat Nederland bij het aangaan van bilaterale partnerschappen bij elk land goed nagaat waar de potentie zit om deze te verbreden, schaarse onderhandelingsmiddelen in te zetten, en zo de relatie te versterken en wederzijdse belangen te dienen (zie ook hoofdstuk 7). Een brede inzet is daarbij belangrijk, omdat bij elk land wederzijds voordeel mogelijk op een andere wijze te vinden is. Die samenwerking hoeft niet direct groot te zijn, hij kan ook klein starten, maar er moet wel een geloofwaardige visie aan ten grondslag liggen over hoe deze op termijn verbreed en verdiept kan worden. Om tot die brede inzet te komen is aan Nederlandse zijde in de eerste plaats brede afstemming binnen de overheid nodig. Nederland werkt daarom via de Taskforce Internationale Migratie met een *whole of government* aanpak, waarbij meerdere departementen gezamenlijk afstemmen en optreden. Deze taskforce wordt gecoördineerd door het Ministerie van Asiel en Migratie (A&M) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), die andere departementen en ketenpartners betrekken wanneer dat relevant is.

Complexe overbrugging

Deze afstemming over de inzet kan ingewikkeld zijn. Dit is inherent aan werken met verschillende departementen omdat deze deels overlappende, maar ook deels verschillende redenen hebben om gezamenlijk te werken aan partnerschappen. Ook binnen departementen kunnen directoraten-generaal of directies verschillend kijken naar de relevantie van partnerschappen voor hun beleidsdoelen. De taskforce is onder andere gecreëerd om op dit soort punten overbrugging te zoeken. Die overbrugging is zeer complex.



Binnen BZ houdt de directie Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) zich bijvoorbeeld bezig met buitenlandse handel. Een terrein waar duidelijk interesse ligt van partnerlanden. DGBEB heeft echter per definitie een economische agenda. Dit maakt het soms lastig om aan de verwachtingen op het migratiedossier te voldoen. Het is niet altijd aantrekkelijk om een goede handelsrelatie te belasten met bijvoorbeeld een onderhandeling over terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Omgekeerd zijn er niet in alle landen banden met het Nederlandse bedrijfsleven, of is er weinig interesse vanuit het bedrijfsleven om die op te bouwen. Om over deze prioriteiten binnen BZ afstemming te bereiken wordt de agenda van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel daarom onder andere samengebracht in een focus op 'combilanden' (hulp en handel). Deze overlapt echter slechts met drie van de migratiefocuslanden: Egypte, Marokko en Nigeria.¹²⁶ Belangen kunnen ook botsen. Voor de uitvoeringsgerichte Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) zijn partnerschappen van belang omdat ze terugkeersamenwerking bevorderen. Het organiseren van terugkeer is immers een wettelijke taak. DTenV kijkt daarom anders dan DGBEB en BZ aan tegen de vraag of ontwikkelingsgelden of handelsrelaties op een bepaald moment stop moeten worden gezet als er geen voortgang is op het terugkeerdossier.

In de *Terms of Reference* van de taskforce staat dat deze via brede, strategische partnerschappen de doelen van terugkeer, beperking van irreguliere migratie en het bevorderen van opvang in de regio nastreeft.¹²⁷ Dit betekent dat de aansluiting van andere departementen zoals het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) – dat over arbeidsmigratie gaat – of het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) – waar het Nederlandse industriebeleid en de inzet op topsectoren belegd is – daarmee achter blijft. Ondanks dat zij aanhaken bij de taskforce richt deze zich zeer beperkt op de doelen van deze departementen. Dit is het gevolg van politieke keuzes, waarbij het faciliteren van arbeidsmigratie en aansluiting bij het Nederlandse economische beleid op dit moment niet als doel van migratiepartnerschappen gezien wordt. De economische kant van migratie is daarmee zwak vertegenwoordigd in de opzet van de Nederlandse *whole of government* aanpak. Het betrekken van deze ministeries kan er juist toe leiden dat partnerschappen minder worden gericht op migratiebeperkende doelen en meer op de vraag naar arbeid van de Nederlandse economie, zoals in Duitsland en Oostenrijk waar migratiepartnerschappen ook worden opgezet om arbeidsmigratie te faciliteren. Tenslotte ligt de coördinerende rol van de taskforce binnen BZ niet bij de regiodirecties, die zich doorgaans bezighouden met het coördineren van partijen en de bredere belangenafweging naar partnerlanden toe, maar bij het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS). Daardoor komt de nadruk eerder te liggen op de beleidslogica van ontwikkelingssamenwerking en de inzet van die middelen dan op een bredere strategische inzet van economische, handels- en (arbeids- en studie)migratie-instrumenten.

Strategische afweging

Uit deze opzet vloeit, bedoeld of onbedoeld, een impliciete strategische inzet voort waarbij Nederland – in ruil voor ontwikkelingsgeld en beperkte fondsen vanuit A&M – van landen vraagt om terugkeer en opvang in de regio te faciliteren, en irreguliere migratie te beperken. Aansluiting bij handelsbeleid of beleid op arbeids- of studiemigratie zal incidenteel op kleine schaal mogelijk zijn, maar is niet strategisch of institutioneel ingebed. Nederland zet op dit moment dus niet of zeer beperkt schaarse onderhandelingsmiddelen in, terwijl ze die wel vraagt van partnerlanden. De raden constateren hiermee dat Nederland naar alle waarschijnlijkheid niet in staat zal zijn om in voldoende mate brede strategische partnerschappen te realiseren om de Nederlandse doelen te bereiken. Daarmee komt ons land voor een belangrijke strategische afweging te staan: in hoeverre is Nederland bereid om op grotere schaal dan nu in te zetten op het faciliteren van voor partnerlanden relatief lastig elders of anders te realiseren baten (zoals arbeids- en studiemigratie, en/of aansluiting op de ketens van productie en handel met Nederlandse bedrijven) om brede strategische partnerschappen voor partners voldoende aantrekkelijk te maken en tegelijkertijd ook de eigen Nederlandse doelen dichterbij te brengen?



Deze vraag onderstreept dat het aangaan van brede strategische partnerschappen meer vergt dan het bundelen van instrumenten: het vraagt om bewuste keuzes over hoe migratiesamenwerking wordt ingebed in duurzame relaties. Brede partnerschappen zijn daarbij niet bedoeld om transactionele elementen uit te sluiten, maar om deze te plaatsen binnen een structureel kader waarin wederzijdse belangen, institutionele samenwerking en langetermijnperspectief centraal staan.

3.4. Samenvatting denkrichting 1: naar brede strategische partnerschappen

Nederland zal strategische keuzes moeten maken bij de invulling van brede en wederzijds voordelige partnerschappen, waarin meer rekening gehouden wordt met de belangen van de beoogde partnerlanden. Dat betekent dat Nederland 'in ruil voor' afspraken over terugkeer, grensbewaking en het tegengaan van irreguliere migratie breder in zou moeten zetten - bijvoorbeeld op het gebied van reguliere, (circulaire) arbeidsmigratie, studievisa, handel en investeringen. Als Nederland dit niet op grotere schaal doet, zal het in de meeste onderhandelingen de vragende partij blijven. In dat geval zullen landen weinig reden zien om structureel mee te werken aan de doelen die Nederland wil bereiken, en zal samenwerking fragiel blijven.

Dit betekent concreet dat:

- Partnerbelangen systematisch in kaart moeten worden gebracht bij het aangaan van partnerschappen en tijdig gekeken moet worden in hoeverre een verbreed Nederlands aanbod hier aan kan voldoen.
- Partnerschappen kabinetsbreed ingebed moeten worden, met ook actieve betrokkenheid van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Economische Zaken en Klimaat. Daarbij moeten heldere keuzes worden gemaakt over de economische sectoren waar arbeidsmigratie in de toekomst een rol zal blijven spelen, en of migratiepartnerschappen een rol in kunnen spelen in de vraag naar arbeid van de Nederlandse economie.
- Ontwikkelingssamenwerking als hefboom kan dienen, mits de toegevoegde waarde ervan voor het partnerland evident is. Bijvoorbeeld op het gebied van werkgelegenheid, opleidingen en opvang. Dan moet het uiteraard om substantiële bedragen gaan en om steun die voor mogelijke migranten een reden kan zijn om te blijven dan wel terug te keren;

Kortom, door meer tegemoet te komen aan landen die geen belang hebben bij het beperken van migratie, maar wel bij afspraken over migratie, kan Nederland komen tot een breder, wederzijds voordelig, pakket van afspraken.

4

Naar een versterking van rechtmatigheid

Migratiebeheer kan spanning opleveren met de verplichting om rechtmatig te handelen, mensenrechtenverplichtingen na te leven en te beschermen. Nederland en de EU-lidstaten zijn gebonden aan inter-nationale en Europese rechtsnormen, zowel in hun eigen handelen als bij samenwerking en het maken van afspraken maken met derde landen.¹²⁸ Dit zijn juridische verplichtingen, geen keuzes. Afspraken in partnerschappen zijn dus onwettig als ze geldende wet- en regelgeving schenden. Kortom, partnerschappen leveren zonder recht geen resultaat.

De praktijk is echter grillig: rechtmatigheid is in verschillende fases van partnerschappen – van vorming en afspraken maken tot uitvoering en monitoring – niet altijd geborgd. Twee observaties illustreren dit, en onderstrepen de noodzaak om de rechtmatigheid van partnerschappen te versterken.

Ten eerste kunnen partnerschappen (in)direct bijdragen aan mensenrechtenschendingen. Dit speelt bijvoorbeeld in de context van de EU-Turkije Verklaring. Het partnerschap had twee centrale beleidsdoelstellingen: het beperken van aankomsten in Griekenland en het beter beschermen van migranten. Deze kwamen samen in het doel om hen te ontmoedigen de gevaarlijke oversteek op de Middellandse Zee te maken. Niettemin blijft het waterbedeefte zoals ook in andere contexten beschreven een risico: strengere grens- en migratiecontroles kunnen ertoe leiden dat migranten uitwijken naar andere, vaak langere en gevaarlijkere routes.¹²⁹ Daarnaast zijn in deze context structurele *pushbacks* naar Turkije, en uitzettingen vanuit Turkije naar Syrië gedocumenteerd.¹³⁰ Dat roept de vraag op in hoeverre het partnerschap indirect heeft bijgedragen aan situaties waarin het *non-refoulement* beginsel is geschonden.¹³¹

Ten tweede worden partnerschappen vaak vastgelegd in documenten zoals *Memoranda of Understanding* (MoU), in plaats van formele verdragen. Hoewel MoU's een officieel karakter hebben, zijn de afspraken daarin vaak algemener van aard, en kennen zij vaak andere (en minder) procedures voor parlementaire betrokkenheid. Diplomaten benadrukken dat dit flexibiliteit biedt en samenwerking mogelijk maakt, waarna later meer concrete en bindende afspraken kunnen worden opgesteld. Dit brengt echter met zich mee dat deze documenten vaak wel verwijzen naar mensenrechtenstandaarden, maar dat concrete afspraken over monitoring uitblijven. Het bestaan van dergelijke afspraken wordt over het algemeen wel met het parlement gedeeld, maar de inhoud ervan is soms (deels) niet openbaar, bijvoorbeeld vanwege diplomatieke vertrouwelijkheid.¹³² Dit kan het voor derden moeilijker maken om de precieze juridische status en aansprakelijkheid van betrokken staten vast te stellen (zie kader).¹³³

Op het gebied van rechtmatigheid spelen er dus uitdagingen die dwingen tot het maken van keuzes. Voor Ministers, beleidsmakers, politici en andere betrokkenen kunnen deze keuzes aanvoelen als een complex krachtenveld. Hoe moet Nederland bijvoorbeeld omspringen met de samenwerking met landen waarin mensenrechtenschendingen voorkomen? Welke rol spelen mensenrechten in een partnerschap, als partnerlanden kritiek mogelijk beschouwen als paternalisme of neokolonialisme? Hoe voorkomt Nederland zelf (mede)pleging van schendingen? En welk handelingsperspectief is er in partnerlanden waar het maatschappelijk middenveld te maken heeft met censuur of geweld?

Uiteraard spelen deze vragen breder dan alleen bij partnerschappen. Het is daarbij belangrijk om voorop te stellen dat een partnerschap geen instrument is om de mensenrechtensituatie in partnerlanden in den brede te adresseren. Tegelijk zijn rechtmatigheid en effectiviteit wel onderling verbonden: als de rechten van betrokken personen niet goed geborgd zijn kan de rechter bijvoorbeeld terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers blokkeren. Ook is het borgen van de rechten van migranten een effectieve manier hen beter te beschermen. De raden bieden in dit hoofdstuk daarom handvatten die helpen bij het maken van noodzakelijke keuzes op het gebied van rechtmatigheid, zodat Nederland kan komen tot effectievere, rechtmatige partnerschappen.



Omdat het in het kader van migratiepartnerschappen vaak gaat over externalisering, komt dit als eerste aan de orde. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op hoe rechtmatigheid geborgd kan worden in de bestaande variatie van soorten migratiepartnerschappen in den brede (zie hoofdstuk 2).

4.1. Externalisering en ‘innovatieve’ partnerschappen

Regeringen ervaren politieke druk om effectieve oplossingen te vinden op het gebied van migratiebeheer. Ze zoeken daarom naar nieuwe modellen van samenwerking. In zogenaamde innovatieve partnerschappen experimenteren ze met externalisering van migratiebeleid. In dit advies wordt daaronder verstaan: (een onderdeel van het) migratiebeleid van het ene land wordt uitgevoerd op het grondgebied van of door een ander land.

De interesse in externaliseringsmaatregelen komt onder voort uit het idee dat deze de druk op de asielketen en opvang in Europa zouden kunnen verlichten. Ook betogen sommige wetenschappers dat het doorlopen van asielprocedures en/of opvang buiten Europa kosteneffectiever zou zijn: voor hetzelfde budget zouden meer mensen bescherming kunnen krijgen. De meest kwetsbare mensen zouden daarbij alsnog naar Europa gehaald kunnen worden via hervestigingsprogramma's. Ook zouden mensen makkelijker naar hun thuisland kunnen terugkeren als ze zich in de regio bevinden. Ten slotte zou externalisering het *business model* van mensensmokkelaars deels kunnen ondermijnen, omdat asiel aanvragen in Europa niet meer betekent dat een asielmigrant per definitie naar Europa moet reizen.

Deze paragraaf bespreekt vier typen externalisering die van belang zijn in de context van migratiepartnerschappen. Het gaat om: 1) de terugkeer- en transit hubs, 2) het verplaatsen van de (Europese) asielprocedure naar derde landen, 3) het verkrijgen van bescherming in veilige derde landen, en 4) het samenwerken aan grensbewaking met landen rondom Europa. Voor een uitgebreide bespreking van externalisering verwijzen de raden naar het recente Clingendael-rapport dat zich specifiek op dit thema richt.¹³⁴

4.1.1. Terugkeer- en transit hubs

Personen met een terugkeerbesluit, zoals afgewezen asielzoekers, worden in het model van **terugkeer- of transit hubs** niet direct naar hun land van herkomst teruggestuurd, maar naar een 'hub' in een ander land. Daar worden ze opgevangen in een open of gesloten voorziening, in afwachting van uitzetting naar hun land van herkomst, of krijgen ze een status en worden ze (tijdelijk) in de samenleving opgenomen. Deze hubs zouden de mogelijkheid bieden om vertrek van de asielzoeker uit Nederland te realiseren, ook in het geval dat het land van herkomst niet meewerkt. Dit model lijkt op het partnerschap dat Nederland in 2025 met Oeganda beoogde.¹³⁵ Momenteel onderzoekt Nederland met een aantal andere EU-landen of terugkeerhubs met (andere) Afrikaanse landen mogelijk zijn. In de voorgestelde EU Terugkeerverordening, die dit soort constructies mogelijk maakt, staat als voorwaarde dat dergelijke overeenkomsten alleen kunnen worden gesloten met derde landen waar internationale mensenrechtennormen en -beginselen, waaronder het *non-refoulement* beginsel, worden gerespecteerd.¹³⁶ Dat is belangrijk, omdat een risico kan zijn dat het partnerland mogelijk onveilig is voor de afgewezen asielzoekers, bijvoorbeeld omdat zij tot de LHBTIQ+ gemeenschap behoren of bekeerling zijn. Of dat afgewezen asielzoekers vervolgens vanuit het partnerland worden uitgezet naar een ander land waar zij gevaar lopen, in strijd met het internationaalrechtelijke beginsel van *non-refoulement*. Dit is ook onder het Europees recht verboden. Dat risico is niet alleen hypothetisch: de Israëlische overdracht van Eritrese en Soedanese asielzoekers naar Rwanda en Oeganda laat zien dat uitplaatsing naar een derde land zonder afdwingbare bescherming en verblijfszekerheid kan leiden tot irreguliere status, verdere doorreis, onveiligheid en met een reëel risico op indirect of (*chain*) *refoulement*. Amnesty International documenteerde bijvoorbeeld hoe deze asielzoekers door de Israëlische overheid werd verzekerd dat zij een verblijfsvergunning, werkrecht,

en bescherming tegen gedwongen terugkeer naar hun land van herkomst zouden krijgen in Oeganda, maar dat dit bij aankomst niet gebeurde. In plaats daarvan kwamen zij in een irreguliere migratiestatus terecht. Er vond voorafgaand aan de overdracht geen individuele toetsing plaats om te kijken of deze personen mogelijk risico konden lopen. Veel betrokkenen reisden uiteindelijk door naar andere landen, onder andere naar Europa via Libië.¹³⁷

4.1.2. Verplaatsing van de (Europese) asielprocedure

Bij de **verplaatsing van de asielprocedure** blijft het Europese land verantwoordelijk voor de asielprocedure, maar deze gebeurt fysiek op het grondgebied van een ander land. Italië heeft een poging gedaan om deze vorm van externalisering in Albanië te realiseren, maar is teruggefloten door de rechter. In deze variant werden asielzoekers uit ‘veilige landen van herkomst’, die op zee waren onderschept, in twee centra in Albanië opgevangen. Daar zou dan de behandeling van hun asielverzoek in lijn met Italiaanse en Europese wetgeving plaatsvinden. De Italiaanse rechter en het Hof van Justitie van de EU maakten echter bezwaar tegen de toepassing van het ‘veilig land van herkomst’ concept en zagen beperkingen in de effectieve rechtsbescherming van migranten.¹³⁸ De juridische beoordeling van dit model is nog niet afgerond: er loopt nog een rechtszaak over de vraag of het mogelijk is om migranten dit proces in detentie te laten afwachten.

4.1.3. Bescherming in een veilig derde land

Externalisering kan ook plaatsvinden door asielzoekers over te brengen naar een **veilig derde land**. Het Europees recht staat toe dat personen die om internationale bescherming vragen worden overgebracht naar een veilig derde land als zij daar effectieve bescherming kunnen krijgen, bijvoorbeeld via een asielprocedure.¹³⁹ Op dit moment is dat alleen mogelijk als ze een ‘band’ hebben met het betreffende land, bijvoorbeeld omdat er familie woont of omdat de migrant door het land is gereisd (het ‘bandencriterium’). De samenwerking tussen de EU en Turkije in de zogenoemde EU-Turkije Verklaring uit 2016 was gebaseerd op dit principe: migranten die vanuit Turkije in Griekenland aankwamen, werden teruggestuurd, met het doel in Turkije een vorm van bescherming te krijgen.

In het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact dat op 12 juni 2026 van kracht is geworden, wordt het ‘bandencriterium’ versoepeld. Daardoor hoeft een migrant niet noodzakelijkerwijs meer een band te hebben met een veilig derde land om daarheen gebracht te worden om bescherming te verkrijgen. Hierbij is dus geen sprake van ‘terugsturen’ maar van ‘doorsturen’ of ‘uitzetten’. Het risico bestaat echter dat migranten in dit veilige derde land toch blootgesteld worden aan mensenrechtenschendingen zoals detentie, slechte kwaliteit van opvang, of uitzetting naar een land dat onveilig is, of een land dat hen vervolgens naar een onveilig land uitzet (ketenuitzetting). Ook is onduidelijk of rechtsbescherming effectief op hetzelfde niveau als in Europa kan worden gegarandeerd. Op basis van deze bezwaren wees het Britse Hooggerechtshof een vergelijkbaar model, waarbij het Verenigd Koninkrijk asielzoekers naar Rwanda wilde sturen om daar de asielprocedure te doorlopen, van de hand.¹⁴⁰ Deze ontwikkeling opent dus nieuwe mogelijkheden voor externalisering, maar vooralsnog past de bescherming van migranten in de praktijk nog niet binnen de bestaande juridische kaders.

4.1.4. Grensbewaking

Als **grensbewaking** zich richt op het tegenhouden van irreguliere migranten op weg naar Europa, bijvoorbeeld rond de Middellandse Zee, is dit een vorm van externalisering. Europese landen leveren bijvoorbeeld materieel, training en/of financiële steun aan grensautoriteiten van partnerlanden. Ook worden gezamenlijke patrouilles uitgevoerd en informatie uitgewisseld. Deze vorm van samenwerking brengt echter twee specifieke risico's voor de mensenrechten met zich mee. Ten eerste het risico op *pushbacks* en *pullbacks*.¹⁴¹ Bij *pushbacks* duwen Europese landen bijvoorbeeld boten met migranten terug in de territoriale wateren van andere

landen. *Pushbacks* kunnen ook op land plaatsvinden: dan worden migranten een landgrens overgeduwd. Dit is bijvoorbeeld veel gedocumenteerd in de Grieks-Turkse Evrosregio.¹⁴² Bij *pullbacks* bevinden boten met migranten zich inmiddels vaak in internationale wateren, maar worden ze ‘teruggetrokken’ naar nationale wateren, al dan niet op aanwijzing van een Europese partner. Beide zijn verboden, maar gebeuren wel degelijk. Daarnaast kiezen Europese landen soms voor de versterking van de kustwacht van een ander land, vaak met het expliciete doel om reddingscapaciteit op zee en maritieme veiligheid te verbeteren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het leveren van navigatieapparatuur of door capaciteitsvergroting van de kustwacht, zoals in het geval van de Libische kustwacht. Dit kan er echter aan bijdragen dat boten met migranten worden onderschept en vervolgens terechtkomen in situaties waar hun fundamentele rechten worden geschonden. Omdat het toezicht op hoe die versterking van de kustwacht vorm krijgt doorgaans beperkt is, roept dit vragen op over mensenrechtenschendingen en wie daar verantwoordelijk voor is.¹⁴³

4.1.5. Tussenbalans: juridische en praktische grenzen

Dat de genoemde vormen van samenwerking op het vlak van externalisering juridisch mogelijk zijn, of dat nieuwe vormen via wetsaanpassing mogelijk worden gemaakt, betekent niet per se dat zij ook makkelijk uitvoerbaar, effectief, duurzaam en wenselijk zijn.¹⁴⁴ Omdat de eerste drie vormen van externalisering tot nu toe beperkt in de praktijk zijn gebracht, is het moeilijk om algemene uitspraken over de effectiviteit te doen, afgezien van de risico's die al benoemd zijn. De raden geven daarom twee overwegingen mee.

Ten eerste bestaat er bij het uitbesteden van migratiebeleid aan andere landen een groter risico dat het in de praktijk ontbreekt aan mogelijkheden tot (onafhankelijk) toezicht. Het kan onduidelijk zijn wie precies welke verantwoordelijkheid draagt. Bovendien gelden er in andere landen andere normen en standaarden. Maar landen die partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag en het EVRM – en dus ook Nederland – hebben juridisch gezien wel ‘extraterritoriale verplichtingen’ naar de mensen die geraakt worden door hun beleid, ook als dit buiten het eigen grondgebied wordt uitgevoerd. Afspraken die Europese landen maken moeten dus niet alleen in lijn zijn met Europees en internationaal recht, landen kunnen ook aansprakelijk blijven voor mensenrechtenschendingen die buiten hun eigen landsgrenzen plaatsvinden bijvoorbeeld wanneer zij effectieve controle over een migrant uitoefenen.¹⁴⁵

Ten tweede is een mate van solidariteit nodig tussen Europese landen en de landen waar externalisering plaatsvindt om externaliseringsmaatregelen te laten slagen. Opvang, asielprocedures, grensbewaking en andere maatregelen kosten geld. Net als het creëren of behouden van draagvlak onder de bevolking van deze landen door lokale gemeenschappen net als vluchtelingen perspectief op werk en verbeterde toegang tot diensten te bieden als onderdeel van programma's gericht op opvang in de regio. De wereldwijde trend van bezuinigingen op humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking zullen hier mogelijk gevolgen voor hebben: het draagvermogen van landen buiten Europa kan afnemen, en meer mensen kunnen hierdoor in beweging komen. Ook zal de effectiviteit van externalisering ten dele afhangen van de bereidheid van Europese landen om daadwerkelijk substantiële aantallen vluchtelingen via hervestiging op te nemen, meer dan nu het geval is.

Op basis van deze twee overwegingen zijn de raden van mening dat externalisering om effectief te kunnen zijn, nooit het enige onderdeel in een partnerschap zou moeten zijn, het zou altijd onderdeel van een breed partnerschap en een brede relatie met een land moeten vormen (zie ook hoofdstuk 3). Bovendien zijn de mogelijkheden voor externaliseringsmaatregelen juridisch gekaderd en begrensd, en verschilt het daardoor per land of deze mogelijk en wenselijk zijn of niet.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe migratiepartnerschappen – al dan niet met vormen van externalisering – zó kunnen worden vormgegeven dat zij binnen de grenzen van het (internationaal en Europees) recht blijven, en tegelijkertijd ruimte laten voor samenwerking met landen waar de mensenrechtensituatie



niet ideaal is. In de volgende paragraaf werken de raden uit welke kaders en randvoorwaarden daarvoor nodig zijn, en hoe een risicogestuurde benadering kan helpen om tot rechtmatige partnerschappen te komen.

4.2. Hoe dan wel?

Het uitgangspunt voor partnerschappen moet zijn dat deze in beginsel alleen worden aangegaan met landen die ten minste een minimumniveau van mensenrechtenbescherming bieden aan migranten – in woord en daad. Dit kan onder andere blijken uit ratificatie van mensenrechtenverdragen en het bestaan van een functionerende rechtsorde.

Dit betekent dat er dus bepaalde landen zijn die bij voorbaat worden uitgesloten. Denk daarbij aan Libië, een land zonder functionerende rechtstaat en waar structurele en grootschalige mensenrechtenschendingen van migranten zijn gedocumenteerd. Daar is bijvoorbeeld humanitaire ondersteuning van migranten nog wel mogelijk, of inzet op bescherming van mensenrechten, maar niet in het kader van partnerschappen die ook andere elementen van migratie betrekken.

Tegelijk erkennen de raden dat de praktijk weerbarstig is: de realiteit op de grond is vaak complexer dan in beleidskaders en juridische analyses wordt verondersteld. Erkenning van mensenrechtenstandaarden betekent niet dat deze standaarden ook worden nageleefd. Veel landen bevinden zich in een grijs gebied. De mensenrechtensituatie is dan op bepaalde punten slecht, maar op andere aanvaardbaar. De vraag of Nederland zou moeten samenwerken in een partnerschap ligt dan genuanceerder. Soms kan een partnerschap wel, maar zouden specifieke beleidsmaatregelen niet moeten worden opgenomen in een partnerschap met dat specifieke land. Wie partnerschappen wil afsluiten kan dus vaak niet anders dan pragmatisch en praktijkgericht te werken, maar moet dit wel doen met aandacht voor mensenrechten (zie kader).

Wel of niet samenwerken met landen waar mensenrechten worden geschonden?

Moet Nederland eigenlijk wel willen samenwerken met landen als er risico's zijn op mensenrechtenschendingen? In de gesprekken met deskundigen kwamen twee visies naar voren.

In de eerste visie staat een principiële standpunt centraal. Redenen om geen partnerschap aan te gaan zijn in deze visie: 1) als een partnerland zich niet (voldoende) committeert aan de naleving van mensenrechtenverplichtingen als randvoorwaarde voor samenwerking, 2) als in de uitvoering van partnerschappen onvoldoende waarborgen bestaan, en/of 3) als er een reëel risico bestaat op mensenrechtenschendingen als gevolg van een partnerschap. Met name wetenschappers en ngo's geven aan dat rechtmatige migratiepartnerschappen niet mogelijk zijn met landen waar de rechtsstaat onvoldoende functioneert of mensenrechten structureel worden geschonden. Zo waarschuwt de Commissie Meijers bijvoorbeeld dat informele en niet-bindende afspraken met derde landen de waarden van de EU kunnen ondermijnen, omdat zij samenwerking faciliteren met overheden die bekendstaan om mensenrechtenschendingen of het beperken van toegang tot bescherming voor migranten.¹⁴⁶

Naast deze principiële benadering bestaat een pragmatisch en praktijkgericht perspectief, dat met name in de beleidscontext wordt gehanteerd. Vanuit dit perspectief maakt de sterke politieke wens om grip op migratie te krijgen samenwerking met derde landen onontkoombaar.



Samenwerking met (Noord-)Afrika is bijvoorbeeld onvermijdelijk, gegeven de nabijheid en onderlinge afhankelijkheid tussen Europa en (Noord-)Afrika. Samenwerking is in deze visie noodzakelijk om gedeelde uitdagingen te adresseren. Als de naleving van mensenrechtenverplichtingen in den brede als strikte voorwaarde wordt genomen, zou dit samenwerking met veel partnerlanden bij voorbaat uitsluiten. Terwijl zonder samenwerking de invloed op deze landen ook beperkt blijft: dit zal niet per se leiden tot verbetering van de situatie ter plaatse. Het veroordelen en uitsluiten van landen kan juist de relatie onder druk zetten. Vanuit dit perspectief bekeken is samenwerking dus een aanknopingspunt om de mensenrechtensituatie van migranten te verbeteren, waarbij in de uitvoering altijd een mensenrechtelijke ondergrens moet bestaan.

Overigens ligt in migratiepartnerschappen de nadruk vaak op de vraag of partnerlanden zich houden aan internationale normen, maar even belangrijk is de rechtmatigheid van het handelen van Nederland en de Europese Unie zelf. Ook hier schiet de bescherming van migrantenrechten soms tekort, bijvoorbeeld bij detentie, terugkeerbeleid of toegang tot asielprocedures en -opvang. Het is daarom onvoldoende om alleen externe partners aan te spreken op hun verplichtingen. Een geloofwaardig en rechtvaardig migratiebeleid vraagt om kritische reflectie op het eigen handelen en naleving van dezelfde standaarden die men van anderen verwacht.

De raden zijn daarom van mening dat mensenrechtenwaarborgen in alle gevallen een essentieel onderdeel van partnerschappen moeten zijn. Deze waarborgen moeten bovendien gelden voor alle mensen die de gevolgen van dergelijke samenwerking ondervinden, in het bijzonder dus voor migranten. Om dit in de praktijk te brengen is het belangrijk om per land een afweging te maken of een land geschikt is om een partnerschap mee aan te gaan. En ook om per land te bepalen welke beleidsmaatregelen moeten worden vermeden of welke waarborgen er moeten worden ingekleed. Tegen deze achtergrond volgt hierna een uiteenzetting om in verschillende contexten op constructieve wijze samen te werken aan de rechtmatigheid van dergelijke partnerschappen.

4.2.1. Ontwikkel een risicogestuurd afwegingskader

Om mensenrechten effectief te integreren in partnerschappen, ook met landen waar de naleving van mensenrechten onder stuk staat, is een concreet en toepasbaar afwegingskader noodzakelijk. De raden bevelen aan een dergelijk kader nader te ontwikkelen en reiken hiervoor enkele centrale afwegingen aan.

De kern van dit kader is een risicogestuurde benadering, die zowel het **risicoprofiel van partnerlanden** als het **risico van specifieke migratiemaatregelen** beoordeelt. Daarbij worden enerzijds dus landen geclassificeerd op basis van het risico op schending van de rechten van migranten, anderzijds gaat het om de concrete afspraken en het oordeel over in hoeverre de uitvoering daarvan kan bijdragen aan mogelijke mensenrechtenschendingen. Deze gecombineerde risicobeoordeling leidt tot de vaststelling van de benodigde randvoorwaarden en waarborgen om de rechtmatigheid van partnerschappen te borgen. Transparantie over deze afwegingen is daarbij van belang: het ligt in de rede om zo'n afwegingskader en de toepassing daarvan met het parlement te delen en te bespreken.

Risicoprofielen van partnerlanden

Potentiële partnerlanden kunnen worden ingedeeld in categorieën met een laag, midden of hoog risico op schendingen van de rechten van migranten. Voor deze classificatie bestaan al instrumenten, zoals objectieve en internationaal erkende mensenrechtenindexen, waaronder die van *Varieties of Democracy* (V-Dem) en *Freedom House*.¹⁴⁷ Deze indexen geven inzicht in de algemene mensenrechtensituatie en vormen daarmee een bruikbaar startpunt voor een eerste risicoclassificatie. Uiteraard kunnen deze classificaties in de tijd verschillen en zijn ze afhankelijk van dynamische ontwikkelingen die de diverse landen karakteriseren.



Tegelijk dient de risicoclassificatie verder te gaan dan generieke factoren omdat deze specifiek gericht moet zijn op de positie van verschillende groepen migranten, zoals irreguliere migranten, asielzoekers en vluchtelingen, die aan verschillende risico's worden blootgesteld. Een vergelijking tussen Marokko en Tunesië laat zien waarom dit belangrijk is. Qua behandeling van de eigen bevolking (journalisten, burgers, activisten) kunnen deze landen allicht vergelijkbaar zijn¹⁴⁸, maar er bestaat een groot verschil tussen deze landen wat betreft behandeling van- en situatie van vluchtelingen en migranten. In Tunesië zijn de risico's voor deze groepen de laatste jaren sterk toegenomen, onder meer door meldingen van collectieve uitzettingen, geweld, detentie en verzwakte toegang tot bescherming.¹⁴⁹

Het afwegingskader moet landen in dit geval naar een hoger risicoprofiel kunnen classificeren. De raden bevelen daarom aan om gestandaardiseerde indicatoren te combineren met contextspecifieke factoren, aangezien algemene indexen niet altijd voldoende inzicht geven in de feitelijke risico's voor deze groepen. Daarvoor kan bijvoorbeeld de data van het *Mixed Migration Centre* worden gebruikt.¹⁵⁰

Risico type migratieafpraak

Naast het risicoprofiel van partnerlanden is zoals gezegd ook het **type migratieafpraak** van belang. De aard van de activiteit, de vorm van samenwerking en het soort investeringen bepalen in belangrijke mate het risico op mensenrechtenschendingen.

Sommige activiteiten, zoals grensbewaking en grensbeheer, brengen een verhoogd risico met zich mee dat Nederland of de EU (indirect) betrokken raakt bij ernstige mensenrechtenschendingen, waaronder de eerdergenoemde *push- en pullbacks* en zogenaamde *desert dumps* waarbij migranten in de woestijn worden achtergelaten. Ook meer recente vormen van externalisering, zoals terugkeer- of transithubs en het uitbesteden van asielprocedures, kennen verhoogde risico's.

Deze vormen van externalisering roepen vragen op over de toegang tot rechtsbescherming en de naleving van het *non-refoulement* principe. En ook over in hoeverre Nederland hierop toezicht kan hebben en houden. Het is belangrijk dat die vragen adequaat worden beantwoord bij de totstandkoming van een (breed) partnerschap. Ook is het belangrijk dat in een dergelijke samenwerking duidelijkheid bestaat over de (juridische) status van migranten die naar een hub worden gestuurd. Daarnaast kunnen ogenschijnlijk technische vormen van samenwerking ook risico's met zich meebrengen. Zo kunnen geleverde apparatuur of systemen voor grensbewaking worden ingezet voor repressieve doelen: niet alleen tegen migranten maar ook bijvoorbeeld tegen journalisten, mensenrechtenverdedigers en activisten. Dit is met name relevant in contexten waar er sprake is van structurele beperkingen op fundamentele vrijheden, en hangt dus nauw samen met het risicoprofiel van het partnerland.¹⁵¹

Het risiconiveau van migratieafspraken kan mede worden bepaald aan de hand van eerdere ervaringen: als bij bepaalde typen afspraken herhaaldelijk mensenrechtenschendingen optreden, dan gaat een hoger risicoprofiel gelden. Daarbij is het niet van belang of die schendingen ten gevolge van de afspraken zijn, of schendingen plaatsvinden in algemene zin. In algemene zin geldt daarbij als vuistregel: hoe directer een maatregel ingrijpt in het leven van migranten, hoe hoger het risico op mensenrechtenschendingen. Gedwongen terugkeer is bijvoorbeeld voor migranten doorgaans ingrijpender en risicovoller dan vrijwillige terugkeer (al is de scheidslijn tussen gedwongen en vrijwillig niet binair).

Uitgangspunten voor de inrichting van een rechtmatig partnerschap

Uit het voorgaande volgt dat de combinatie van het landenrisico en het risicoprofiel van een maatregel richting geeft aan de inrichting van het partnerschap. Uitgangspunt is dat een combinatie van een hoogrisicoland en een hoogrisicoactiviteit moet worden vermeden. Daarnaast geldt dat naarmate het risico toeneemt, zwaardere waarborgen, meer intensieve monitoring én duidelijke opschortingsmechanismen noodzakelijk zijn.

Omgekeerd volstaan bij een laag landenrisico en een activiteit met een laag of midden risicoprofiel lichtere vormen van toezicht en waarborging. Naast deze risicogestuurde benadering geldt een minimale ondergrens aan waarborgen. Die wordt bepaald door internationale en Europese verplichtingen en vormt het fundament voor rechtmatig handelen.

De raden adviseren daarnaast om partnerschappen zoveel mogelijk formeel vast te leggen. Daarbij dienen in ieder geval bepalingen te worden opgenomen over periodieke evaluatie en de mogelijkheid tot opschorting of beëindiging bij (structurele) niet-nakoming. Hoewel dergelijke clausules bij informele afspraken niet standaard zijn, achten de raden het, gelet op de risico's, wenselijk deze alsnog expliciet op te nemen. Nederland (en de Europese Unie) blijven zoals gezegd verantwoordelijk voor hun eigen handelen binnen partnerschappen. Het is dan ook van belang op te merken dat de rechter migratiemaatregelen, en in het bijzonder externaliseringsmaatregelen, zal beoordelen. De rechter beoordeelt of overdracht aan een derde land verenigbaar is met internationale en Europese mensenrechtennormen, in het bijzonder het *non-refoulement* beginsel. Dit vereist tevens dat vooraf duidelijkheid bestaat over de verdeling van verantwoordelijkheden en de toegang tot rechtsbescherming.

Mogelijke inrichting van het risicoprofiel: land in samenhang met migratieafpraak

Laag risicolanden

Met laag risicolanden kunnen in principe partnerschappen worden opgebouwd voor alle typen activiteiten om de Nederlandse migratiedoelen te realiseren, mits deze onderdeel zijn van een brede en wederkerige aanpak zoals beschreven in dit advies. Mensenrechtenbepalingen maken standaard onderdeel uit van het partnerschap, maar (aanvullende) monitoringsverplichtingen worden vooral geactiveerd wanneer er concrete signalen of meldingen zijn van misstanden. Het uitgangspunt is vertrouwen, met de mogelijkheid tot bijsturing indien nodig. Het is van belang dat over deze mogelijke bijsturingsmomenten aan de voorkant concrete afspraken worden gemaakt met betrekking tot wat, wanneer en door wie.

Midden risicolanden

Met midden risicolanden zijn partnerschappen mogelijk voor zowel laag als hoog risicoactiviteiten, maar wel met extra waarborgen. Voor activiteiten met een verhoogd risico worden duidelijke afspraken gemaakt over adequate monitoring, inclusief afspraken over de gevolgen van vastgestelde mensenrechtenschendingen.

Hoog risicolanden

Bij hoog risicolanden geldt een zeer terughoudende benadering. Partnerschappen richten zich met name op laag risicoactiviteiten. Hoog risicoactiviteiten passen niet in deze partnerschappen. Waar gekozen wordt voor midden risico activiteiten kan dit alleen wanneer adequate monitoring kan plaatsvinden en er wederzijdse duidelijkheid bestaat over de consequenties van schendingen door een of beide partijen. In hoog risicolanden is dit vaak onrealistisch vanwege de beperkte ruimte voor kritiek. Indien monitoring niet mogelijk is, kan dit betekenen dat bepaalde activiteiten niet worden opgenomen in de samenwerking.



4.2.2. Te allen tijde: waarborg de rechtmatigheid

Uit het bovenstaande volgt dat er duidelijke grenzen zijn aan wat binnen migratiepartnerschappen mogelijk en toelaatbaar is. Bepaalde vormen van samenwerking zijn per definitie onverenigbaar met internationale en Europese regels en kunnen dus niet worden gelegitimeerd, ook niet onder politieke druk of in het kader van 'innovatieve' oplossingen. Dat geldt in het bijzonder voor afspraken die direct of indirect leiden tot een schending van het *non-refoulement* principe, systematische *push- of pullbacks*, of detentie onder onmenselijke omstandigheden. Partnerschappen worden in beginsel ook niet aangegaan met landen waarvan op voorhand al duidelijk is dat het waarborgen van de rechten van migranten onmogelijk is, zoals bij beperkte aanwezigheid van een functionerende staat.

Daarnaast achten de raden het niet toelaatbaar om de Nederlandse of Europese verantwoordelijkheid op zodanige wijze uit te besteden dat effectieve rechtsbescherming van migranten ontbreekt of onmogelijk wordt gemaakt. Dit houdt immers geen stand bij de rechter. Maatregelen in hoog risicolanden zonder waarborgen voor toezicht en adequate monitoring bevinden zich onder de ondergrens. Het feit dat dergelijke constructies juridisch niet altijd afdwingbaar zijn, doet niets af aan de onrechtmatigheid (en versterkt juist het vermoeden dat de ondergrens is overschreden). Een risicogestuurde aanpak is een manier om binnen duidelijke grenzen te opereren.

4.2.3. Adequate monitoring en toezicht

Omdat partnerschappen gepaard gaan met risico's op mensenrechtenschendingen door één of beide partijen, is er altijd voldoende toezicht en adequate monitoring nodig. Ook betekent dit dat er consequenties worden verbonden aan de observaties die voortkomen uit de monitoring. De huidige praktijk geeft daarvoor al diverse aanknopingspunten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van een selectie van partnerschappen, met informatie over in hoeverre mensenrechten expliciet zijn verankerd. Daarbij gaan de raden ervan uit dat het vermelden of verankeren van mensenrechten in dergelijke teksten een bepaalde intentie aangeven, los van het feit dat de EU en lidstaten natuurlijk ook gebonden zijn aan Europese en internationale regels. In alle gevallen blijkt dat er geen afspraken zijn gemaakt over monitoring en niet concreet is benoemd hoe de rechten van migranten binnen voorgenoemen activiteiten zullen worden beschermd.

Tabel 6. Selectie van partnerschappen, afspraken over mensenrechten en monitoring

Partnerschap / Verdrag	Vermelding mensenrechten (in tekst)	Concrete afspraken over monitoring?	Concrete waarborgen bescherming mensenrechten?	Korte samenvatting
EU-Mauritanië Gezamenlijke Verklaring (2024)	Ja, in preambule: samenwerking met respect voor mensenrechten, vluchtelingenrecht en humanitair recht	Nee	Nee	Mensenrechten erkend als fundament, maar geen afspraken over naleving of toezicht
EU-Tunesië MoU (2023)	Ja, vermeldt dat migratieaanpak gebaseerd is op respect voor mensenrechten, terugkeer in lijn met internationaal recht	Nee	Nee	Mensenrechten genoemd, maar niet geconcretiseerd of gemonitord

Italië-Albanië Protocol	Ja, verwijst naar internationale mensenrechtenverdragen en EU-recht	Nee	Nee	Formele verwijzing naar recht, maar geen controle of waarborgen vastgelegd
Italië-Libië MoU (2017)	Ja, houdt rekening met internationale verplichtingen en mensenrechtenverdragen	Nee	Nee	Verwijst naar plichten uit verdragen, maar geen afspraken over monitoring of bescherming
Nederland-Marokko Actieplan (2021)	Nee	Nee	Nee	Geen enkele verwijzing of waarborg met betrekking tot mensenrechten

Hoewel in veel partnerschappen verwezen wordt naar juridische kaders, is onduidelijk of de naleving daarvan in de uitvoering is geborgd. Dergelijke verwijzingen hebben daardoor een vrijblijvend karakter en sorteren weinig effect. Versterking is dus nodig. Dat kan door duidelijke en meetbare afspraken op te nemen over toezicht en expliciete consequenties bij niet-naleving.

Volgens de raden bestaat adequate monitoring uit de volgende elementen, die door beleidsmakers verder uitgewerkt dienen te worden.

- Ten eerste **de vorm van monitoring**: deze dient rapportageverplichtingen te betreffen die gestut worden door onafhankelijke instellingen gebaseerd op lokale toegang.
- Ten tweede **de samenwerking**: monitoring kan worden versterkt door betrokkenheid van zowel partnerlanden als onafhankelijke actoren, zoals internationale organisaties (eventueel met een mensenrechtenmandaat), nationale en Europese Ombudsmannen.¹⁵²
- Ten derde **de frequentie**: toezicht moet periodiek plaatsvinden, afhankelijk van het risico-profiel van het land en/of de maatregel.
- Ten vierde **de inhoud**: het is belangrijk om vooraf concreet vast te leggen wat wordt gemonitord, zodat duidelijk is wat onder naleving van mensenrechten wordt verstaan en wanneer daar niet aan wordt voldaan.
- Tenslotte zijn er duidelijke afspraken nodig over **de opvolging van bevindingen**.

Hoe deze elementen van monitoring vorm krijgen en wie ze uitvoeren, verschilt per land en context, en zal dus in ieder partnerschap verder moeten worden uitgewerkt. De Europese Ombudsman heeft hier aanbevelingen voor gedaan.¹⁵³

De timing en positionering van het mensenrechtendossier zijn van groot belang. Het agenderen van mensenrechten kan een onderhandeling onder druk zetten, waarbij soms sprake lijkt van een impliciete uitruil van belangen. Eerdere evaluaties, waaronder die van de IOB, laten zien dat naarmate de samenwerking met Noord-Afrikaanse landen sterker werd gestuurd door migratiebelangen, de aandacht voor mensenrechten verder onder druk kwam te staan.¹⁵⁴

De casus Tunesië illustreert deze dynamiek. Waar Nederland zich aanvankelijk terughoudend opstelde vanwege verslechterde rechtsstatelijke omstandigheden (zoals het gevangen zetten van mensenrechten-verdedigers), verschoof de inzet toen Tunesië een sleutelrol kreeg in het migratiebeleid. In de onder-handelingen, waarbij de Europese Commissie en Italië ook waren betrokken, kregen mensenrechten in eerste instantie beperkte aandacht en leek de druk om migratieresultaten te boeken zwaarder te wegen dan normatieve waarborgen. Dit heeft geleid tot een overeenkomst waarin mensenrechtenbescherming onvoldoende stevig is verankerd.¹⁵⁵

De raden erkennen dat het vinden van de juiste balans tussen belangen zeer complex is, en dat verbeteringen vaak geleidelijk, niet lineair en in kleine stappen tot stand komen. Juist daarom is het belangrijk om vooraf duidelijke kaders te stellen waarbinnen onderhandelingen plaatsvinden, waarbij het internationaal recht als leidend kader fungeert. Een brede, wederkerige bilaterale (of multilaterale) relatie kan daarbij juist helpen om ook gevoelige thema's structureel te agenderen. Dit vraagt steeds een expliciete risicoafweging over de aard van de samenwerking en de voorwaarden waaronder die wordt aangegaan.

4.3. Samenvatting denkrichting 2: naar een versterking van rechtmatigheid

De rechtmatigheid van partnerschappen moet (beter) worden geborgd. Dit is niet alleen een volkenrechtelijke (en morele) verplichting. Het is, net als wederzijds belang, ook een voorwaarde voor de effectiviteit van partnerschappen. De rechter zal afspraken die niet rechtmatig zijn nietig kunnen verklaren, en processen zoals terugkeer tegenhouden als waarborgen onvoldoende blijken. Niet alleen partnerlanden kunnen daarbij schenders zijn, ook Europese landen kunnen betrokken zijn bij mensenrechtenschendingen zoals het terugduwen of slepen van boten met (asiel)migranten. Om de rechtmatigheid te kunnen borgen, moeten de afspraken en de uitvoering van de partnerschappen daarom risicogestuurd zijn.

Dit houdt concreet in dat:

- Een risicogestuurd afwegingskader gebruikt wordt, aan de hand waarvan landen en type maatregelen worden gecategoriseerd. Dat helpt bij afwegingen die moeten worden gemaakt: of het wenselijk is om met een specifiek land samen te werken, of onder welke voorwaarden, en welke (risicovolle) activiteiten er wel of niet kunnen worden ontplooid.
- In partnerschappen bindende afspraken worden gemaakt over gezamenlijke verantwoordelijkheid en wat er gebeurt als een partij afspraken niet nakomt.
- Adequate monitoring wordt georganiseerd, die strikter wordt naarmate het risico van de betreffende beleidsmaatregelen toeneemt en onafhankelijk functioneert. Hoe hoger het risico op schendingen, hoe strenger de waarborgen moeten zijn.

De borging van rechtmatigheid is een kernvoorwaarde die voor alle betrokken partijen geldt: partnerschappen moeten te allen tijden de toets der kritiek kunnen doorstaan. Op deze manier moet verzekerd worden dat mensenrechten structureel worden gerespecteerd.

5

**Naar zoveel
mogelijk in
Europees verband**

Nederland, verschillende EU-lidstaten en de EU werken allemaal tegelijk aan partnerschappen met afspraken over migratiebeheer. Vanuit de EU gezien bestaat er een groot risico op overlap tussen de initiatieven van de verschillende lidstaten, terwijl er kansen blijven liggen voor de lidstaten die minder goede (bilaterale) relaties hebben met bepaalde landen. Vanuit lidstaten als Nederland gezien zitten er voordelen aan bilateraal opereren waar een speciale relatie met een land bestaat. Dit kan meer maatwerk en flexibiliteit bieden en er zijn geen politieke compromissen met andere EU-landen nodig. Ook kiezen partnerlanden als Marokko en Nigeria er juist voor om geen partnerschap met de EU aan te gaan, omdat het voor hen voordeliger is om veel verschillende bilaterale samenwerkingen te hebben, zodat ze uit elk partnerschap voordeel kunnen halen.

Tegelijkertijd is de slagkracht van de EU om tot brede strategische partnerschappen te komen vele malen groter dan die van individuele lidstaten. Partnerlanden zijn op zoek naar handelsmogelijkheden, investeringen, reguliere migratie, en toezeggingen op het gebied van visa die Nederland individueel beperkt kan bieden. Collectief heeft de EU grotere onderhandelingsmacht, waarbij ook geloofwaardig sancties ingezet kunnen worden. Maar de EU heeft de lidstaten juist nodig voor toezeggingen op beleidsterreinen waar deze bevoegd zijn, zoals arbeidsmigratie. De nieuwe EU-strategie voor migratie en visumbeleid bevestigt deze richting door reguliere migratie en talentmobiliteit nadrukkelijk te positioneren als strategische pijlers van externe samenwerking.¹⁵⁶ Daarmee ontstaat een kader waarin de collectieve slagkracht van de EU en de bilaterale inzet van lidstaten elkaar kunnen aanvullen in het vormgeven van brede partnerschappen.

Dit hoofdstuk analyseert het Europese kader voor partnerschappen. Aan de hand van vijf elementen wordt inzichtelijk gemaakt waar de EU leidend is, waar lidstaten beleidsruimte behouden en hoe dit zich tot elkaar verhoudt. Dit heeft implicaties voor de slagkracht en effectiviteit van de Nederlandse inzet.

5.1. Op welke gebieden is de EU actief en wat is de ruimte voor lidstaten?

Op Europees niveau begon het migratiebeleid zich te ontwikkelen vanaf de ondertekening van het verdrag van Maastricht in 1993. Vanaf 1995 was er door Schengen vrij verkeer van personen en *single entry visa*. In 1997 werd het verdrag van Dublin van kracht, waarin de verantwoordelijkheid voor asielaanvragen tussen landen werd geregeld. In 1999 werd in het verdrag van Amsterdam afgesproken dat de Europese Commissie vanaf 2002 wetgeving op het gebied van migratie mocht gaan voorstellen. Daarna werd gestart met een programma om asielwetgeving Europees te harmoniseren. Hiermee kan de EU zelf gezien worden als een migratiepartnerschap met vergevorderde afstemming van migratiebeleid. Na deze interne afstemming werd migratie ook geïntegreerd in het Europese buitenlandbeleid. In 2005 werd door de EU de *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM) geïnitieerd, en in die tijd werd ook het gezamenlijke grensagentschap Frontex opgericht.

Sinds het verdrag van Lissabon van 2009 wordt door de lidstaten met gekwalificeerde meerderheid gestemd over het migratiebeleid (55% van de lidstaten die samen 65% van de Europese bevolking vertegenwoordigen, moet voor zijn), en kreeg het Europese Parlement ook stemrecht. Met dat laatste verdrag kreeg de EU ook expliciet de bevoegdheid om twee soorten externe afspraken te maken: het afsluiten van Terug en Overname (T&O) overeenkomsten, om de terugkeer van migranten te kunnen organiseren met derde landen, en partnerschappen gericht op de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen.¹⁵⁷



Wat voor partnerschappen heeft de EU?

De EU heeft tussen 2008 en 2016 zogenoemde *mobility partnerships* afgesloten met Kaapverdië, Moldavië, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Marokko, Tunesië, Jordanië en Belarus.¹⁵⁸ In de praktijk waren deze partnerschappen beperkt tot het faciliteren van visa in ruil voor verbeterde terugkeersamenwerking.¹⁵⁹

De uitdagingen waar de EU in 2015 mee te maken kreeg, gaven het externe migratiebeleid een nieuwe impuls om sterker in te zetten op afspraken over irreguliere migratie. De EU-Turkije Verklaring en de afspraken met Libië waren hier de eerste concrete resultaten van. Sindsdien zet de EU in op het vernieuwen van bestaande afspraken met landen, om deze om te dopen in **brede strategische partnerschappen**, zoals met onder andere Tunesië, Egypte, Mauritanië en recentelijk met Jordanië en Libanon.¹⁶⁰

De EU heeft ook *Talent Partnerships* opgezet met Tunesië, Marokko, Egypte, Bangladesh en Pakistan. Het streven daarvan is om arbeidsmigratie naar EU-lidstaten te faciliteren door vraag (tekorten op de arbeidsmarkt) te matchen met aanbod (personen met de juiste kwalificaties) in samenwerking met het Europese bedrijfsleven.¹⁶¹

Het aangaan van partnerschappen is op bepaalde terreinen dus een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten. Wanneer de EU hierin het voortouw neemt en een afspraak maakt, kan Nederland over hetzelfde onderwerp bilateraal geen afspraken meer maken.¹⁶² Dit geldt voor verdragen die de EU afsluit, maar ook voor partnerschappen op basis van meer informele *Memoranda of Understanding* als de effecten van afspraken vergelijkbaar zijn met die van een verdrag. Als Nederland naast het EU-optreden toch ook een bilateraal partnerschap wil afsluiten, kan dat wel, zo lang deze afspraken complementair zijn aan het EU-partnerschap. Het bilaterale partnerschap mag ook het EU-recht of EU-beleid niet ondermijnen.

5.2. Het Europese Asiel- en Migratiepact en de Terugkeerverordening

Op 12 juni 2026 treedt het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact (het pact) in werking. Dit pact vormt een belangrijke volgende stap richting de gezamenlijke aanpak van migratie in de EU. Het pact bestaat uit een pakket van negen verordeningen en één richtlijn die in onderlinge samenhang worden aangepast. Naast het pact wordt er nog over een nieuwe Terugkeerverordening onderhandeld: die wordt gezien als het sluitstuk van het pact. Deze verordening bevat een aantal voorstellen om terugkeer te vereenvoudigen, te versnellen en om de Europese aanpak te harmoniseren. Er ligt bijvoorbeeld een voorstel om terugkeerbesluiten binnen de EU wederzijds te erkennen, zodat besluiten van het ene lidstaat ook door de andere lidstaten kunnen worden uitgevoerd.

Beide pakketten bevatten een aantal voorstellen die handvatten bieden om nieuwe soorten partnerschappen te ontwikkelen. De voorgestelde Terugkeerverordening creëert bijvoorbeeld de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden onrechtmatig verblijvende migranten die een vertrekbesluit kregen, zoals afgewezen asielzoekers, naar een derde land te sturen wanneer uitzetting naar hun thuisland niet mogelijk is – de in hoofdstuk 4 genoemde transit- of terugkeerhubs. En in de Asielprocedureverordening van het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact wordt de definitie van ‘veilig derde land’ aangepast. In het nieuwe voorstel zou het niet langer nodig zijn dat een asielmigrant een band heeft met een land buiten Europa – bijvoorbeeld via familie, of door er doorheen te hebben gereisd – om iemand daarheen ‘terug’ te mogen sturen om daar een asielprocedure te doorlopen.¹⁶³ Op deze manier wordt onder meer getracht het *business model* van mensensmokkel te ondergraven, omdat aankomst in Europa voor een deel van de migranten geen garantie meer is op een asielprocedure op Europees grondgebied.



Het Europese asiel- en terugkeerstelsel wordt met deze nieuwe mogelijkheden dus gestroomlijnder en strenger. En het biedt meer mogelijkheden om asiel en terugkeer buiten Europa te organiseren. De mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa gaf daarbij wel aan dat met name in het voorstel voor een nieuwe Terugkeerverordening het risico bestaat dat de mensenrechten van afgewezen asielzoekers en irreguliere migranten ondermijnd worden (zie hierover hoofdstuk 4).¹⁶⁴ Ook al is in het pact vastgelegd dat partnerschappen moeten worden vormgegeven in overeenstemming met het internationaal en het Unierecht, met volledige eerbiediging van de mensenrechten. En ook al koppelt het voorstel voor de Terugkeerverordening terugkeerregelingen met landen buiten de EU aan mensenrechten en *non-refoulement* waarborgen.

Schaalvoordelen van gezamenlijk optreden blijven mogelijk onbenut

Het is in de eerste plaats aan de lidstaten om de wetgeving nu nationaal door te voeren en vervolgens naar de geest van Europese samenwerking uit te voeren. Nederland heeft er bijvoorbeeld belang bij dat de standaarden van opvang in andere lidstaten verbeteren, zodat de rechter geen streep zet door de overdracht van asielmigranten naar Europese landen waar zij als eerste zijn aangekomen. Tegelijkertijd maakt een nieuw solidariteitsmechanisme het mogelijk om te kiezen tussen het overnemen van erkende vluchtelingen uit andere lidstaten, of om solidariteit 'af te kopen'. Nederland geeft dat het in eerste instantie voor dit laatste kiest. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre de solidariteit van lidstaten waar de meeste asielzoekers aankomen standhoudt als veel andere landen hetzelfde doen als Nederland.

Daarnaast is het succes van zowel het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact als de Terugkeerverordening ook gekoppeld aan partnerschappen met landen buiten Europa. Het slagen van de maatregelen zal mede afhangen van de bereidheid van deze landen om met de EU en bilateraal met Europese landen samen te werken aan dit beleid. Omdat terugkeerbeleid, grensbeheer en arbeidsmigratie allemaal onder de verantwoordelijkheid van individuele lidstaten blijven vallen, zullen lidstaten op deze gebieden waar nodig ook individueel afspraken blijven maken met partnerlanden. De Europese Commissie stelt in het kader van het pact daarom dat goede coördinatie en constante communicatie over partnerschappen van essentieel belang is. Ook zou de Commissie graag voortbouwen op de ervaring en bevoorrechte betrekkingen van sommige lidstaten met belangrijke partners.¹⁶⁵

Hier zit een interne spanning voor migratiepartnerschappen in. Enerzijds erkent de Commissie het bestaan van de (historische) bilaterale relaties van lidstaten en de waarde daarvan. Anderzijds blijkt uit de opzet en inzet van de verordening dat de EU deze relaties meer wil benutten voor de totstandkoming van afspraken op EU-niveau.¹⁶⁶ Lidstaten zitten daar, zo lijkt het, niet altijd op te wachten. Daardoor blijven (schaal)voordelen van gezamenlijk optreden mogelijk onbenut. De hefboomwerking van de Europese onderhandelingsmacht zou groter zijn als de positieve en negatieve prikkels op onder andere handelsbetrekkingen, visa, investeringen, humanitair- en ontwikkelingsgeld met alle Europese landen gezamenlijk zou worden onderhandeld in één partnerschap dan in tien verschillende. Uit de praktijk blijkt echter dat lidstaten best in Europees verband willen opereren, maar vooral waar eigen goede bilaterale relaties ontbreken.

5.3. Coördinatie van Europese en bilaterale partnerschappen

Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit en toegevoegde waarde van Europees optreden is goede coördinatie. Om tot betere coördinatie te komen, en daarmee de Europese slagkracht te vergroten worden onder het nieuwe Europese Asiel- en Migratiepact landen verplicht om aan de Commissie te rapporteren



over hun onderhandelingen met partnerlanden. Lidstaten moeten elke vijf jaar een nationale strategie voor migratiebeheer aanleveren, die zowel over interne aangelegenheden gaat als over de inzet op partnerschappen met landen buiten de EU. Ze moeten daarin bijvoorbeeld aangeven hoe lidstaten in die periode inzetten op migratiepartnerschappen, hoe ze werken aan hervestiging van kwetsbare vluchtelingen, en hoe ze landen buiten de EU ondersteunen bij de opvang van vluchtelingen.¹⁶⁷ In de Terugkeerverordening is daarnaast voorgesteld dat landen de Commissie en andere lidstaten informeren vóórdat ze een terugkeer- of transithub opzetten.¹⁶⁸

De Commissie probeert de aanpak van lidstaten dus zichtbaar, vergelijkbaar en bespreekbaar te maken, om zo tot meer coherentie en coördinatie te komen. In partnerlanden probeert de EU op dit moment al om lidstaten te organiseren via coördinatie en het Team Europe-principe, waarbij zoveel mogelijk gezamenlijk wordt opgetreden. Diplomaten geven aan dat deze samenwerking op migratie met name via het delen van informatie gebeurt. Zo worden er in partnerlanden bijvoorbeeld ontbijten of lunches georganiseerd waar EU-lidstaten onderling bijpraten. In Brussel is daarnaast het overlegorgaan MOCADÉM opgericht, dat via het Comité van permanente vertegenwoordigingen van EU-lidstaten (Coreper II) de coördinatie van de externe dimensie van migratie faciliteert. Desondanks geven betrokkenen aan dat lidstaten soms verrast zijn door de snelheid waarmee vanuit de Europese Commissie initiatieven tot partnerschappen in gang worden gezet (zie kader).

Gebrekkige coördinatie bij het EU-Tunesië partnerschap

Een bekend voorbeeld van gebrekkige coördinatie tussen de EU en de lidstaten, was de totstandkoming van het EU-Tunesië partnerschap in 2023. Dit partnerschap was grotendeels een bestendiging van bestaande afspraken die werden omgedoopt tot een samenwerking onder EU-vlag. Het initiatief van de Europese Commissie, Nederland en Italië was voor veel lidstaten een verrassing. Dit leidde tot veel discussie binnen de EU over de manier waarop samenwerking met derde landen tot stand zou moeten komen.

Normaliter moeten internationale verdragen via de procedure gaan die in de EU-verdragen is vastgelegd. In deze procedure heeft de Europese Commissie in samenspraak met de Europese Raad het voorontwerp en moet het Europees Parlement het verdrag goedkeuren voordat het in werking treedt.¹⁶⁹ Dit kan ook gelden voor informele overeenkomsten zoals een MoU als deze verplichtingen creëert, rechtsgevolgen beoogt, of de uitoefening van EU-bevoegdheden structureert.¹⁷⁰ Het Europees Parlement en de Europese Commissie verschillen hierover van mening. Het Parlement zag de overeenkomst als formeel verdrag op basis van zijn inhoud. Daarom zou het Parlement, om zijn controlefunctie te kunnen uitoefenen, op de hoogte moeten zijn gehouden van het onderhandelen over en afsluiten van partnerschappen.¹⁷¹ Dit geldt ook voor afspraken waarmee (grote) geldbedragen gemoeid gaan, die indirect door het (nationaal of) Europees Parlement moeten worden goedgekeurd, omdat dat moet instemmen met de vaststelling van de begroting.¹⁷² De Commissie zag dit anders. Zij had als standpunt dat het een informele politieke verklaring was, en dat hiermee alleen financiële middelen waren gemoeid die al eerder toegezegd waren. Dit verschil van mening heeft het vertrouwen tussen de Commissie en het Parlement geschaad, met gevolgen voor de mate waarin de overeenkomst als legitiem gezien werd.

Sommige lidstaten hebben daarnaast door hun beperkte betrokkenheid geen gevoel van eigenaarschap bij dit partnerschap: ze voelen zich gepasseerd. Dit heeft effect op de coördinatie tussen de EU en de lidstaten voor wat betreft Tunesië. De EU wil graag dat de lidstaten ook de Europese boodschap uitdragen, terwijl de lidstaten zich hier, door het hele proces dat eraan voorafging, niet toe geroepen voelen. Dit neemt overigens niet weg dat er wel degelijk periodieke afstemming is tussen de EU en de lidstaten in Tunesië.



Omdat in migratiesamenwerking met landen buiten de EU met name het opstarten en in stand houden van de bilaterale dialoog op ambtelijk niveau belangrijk is, blijft het een uitdaging om de inzet van lidstaten in deze landen langs dezelfde lijnen te organiseren. Een goede dialoog over migratie met een partnerland ontstaat als resultaat van een goede verstandhouding, die voortkomt uit een brede, gelijkwaardige relatie. Het belang om projecten zichtbaar met een specifiek EU-land te associëren, om zo de bilaterale relatie met het partnerland te verbeteren, kan spanning opleveren met het belang van gecoördineerde Team Europe-initiatieven. Dit blijkt ook uit onderzoek naar Team Europe-initiatieven op andere thema's.¹⁷³

Lidstaten blijven bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het organiseren van terugkeer op bilateraal niveau en zien het niet als taak om de relatie van andere EU-lidstaten met partnerlanden te verbeteren. Wel staan ze er vaak voor open om andere landen mee te laten doen in initiatieven die zij hebben opgestart, zoals bijvoorbeeld het Italiaanse *Rome Process*.¹⁷⁴ Er bestaan dus kansen om Europees op te schalen wat bilateraal gestart is.

Een toenemend spanningsveld is de concurrentie om specifieke typen arbeidskrachten.¹⁷⁵ De EU probeert competitie te vermijden en samenwerking uit te breiden via *Talent Partnerships* met verschillende landen. Omdat de EU geen bevoegdheid heeft om toezeggingen te doen over het toelaten van arbeidsmigranten, probeert de Commissie hier ook een Team Europe-aanpak te realiseren. In de nieuwe strategie voor migratie en visumbeleid van de Europese Commissie stelt de Commissie dat de EU zich ten doel stelt om wereldwijd de meest aantrekkelijke plek voor een breed scala aan talentvolle werknemers te worden.¹⁷⁶ Dit doel sluit aan bij nieuw EU-beleid gericht op competitiviteit, dat via de nieuwe *Union of Skills* strategie inzet op het structureel adresseren van arbeidsmarkttekorten en het positioneren van de EU als mondiale concurrent in de strijd om hoog en midden geschoold talent.¹⁷⁷

Ten slotte is de Europese grensbewaking en het grensbeheer een thema waarbij de EU sterk inzet op betere coördinatie en samenwerking. Er wordt significant geïnvesteerd in het agentschap Frontex dat lidstaten ondersteunt bij de uitoefening van nationale verplichtingen zoals grensbewaking, screening aan de grens en terugkeer – belangrijke elementen van het nieuwe migratiepact (en de Terugkeerverordening). De huidige doelstelling is om het *Standing Corps* van grensbewakers uit te breiden naar 10 duizend mensen, de Commissie heeft al voorgesteld om dit uit te breiden naar 30 duizend.¹⁷⁸ De raden wijzen erop dat het noodzakelijk is dat de verantwoordingsmechanismen van het agentschap daarbij voldoende meegroeien.¹⁷⁹ Meer Europese samenwerking bij het grensbeheer is zo niet alleen een kans om tot effectief gezamenlijk grensbeheer te komen, maar ook om tot Europese standaarden voor grensbeheer te komen.

5.4. Comparatieve voordelen van de EU

Europees samenwerken biedt dus vele voordelen. Tegelijkertijd is het nodig om op sommige terreinen bilateraal te blijven opereren. Om een goede afweging te kunnen maken over waar Nederland in kan zetten op Europese samenwerking, en waar het strategisch voordeliger is om bilateraal te opereren is het noodzakelijk om te weten wat alleen de EU kan bieden. Voor die analyse kan de wereld buiten Europa worden ingedeeld in geografische ringen, waarbij de afweging steeds anders is.

Ring 1: De uitbreidingslanden aan de oost- en zuidoostflank van de EU (Westelijke Balkan, Turkije, Oekraïne, Georgië, Moldavië)

De eerste ring omvat de directe burens aan de oost- en zuidoostkant van de EU. Voor deze landen is het uitbreidingsbeleid van de EU bepalend.¹⁸⁰ Binnen dat kader worden in landenspecifieke trajecten, via stabilisatie- en associatieovereenkomsten en andere afspraken, vergaande verplichtingen aangegaan over een breed palet aan onderwerpen, waaronder migratie. In het bijzonder is hierbij EU-toetreding een sterke hefboom, omdat migratiebeleid hier sterk aan verbonden is. De voorwaarden voor toetreding bevatten diverse afspraken

over terugkeer, overname, grensbeheer, reguliere mobiliteit en asiel.¹⁸¹ Het is daarom van belang voor deze landen om hun beleid in lijn te brengen met dat van de EU. Voor Moldavië hebben de partnerschappen met de EU (een mobiliteitspartnerschap, associatie overeenkomst, kandidaat-lidstaat) bijvoorbeeld geholpen om migratiebeheer op alle niveaus, van lokaal tot centraal, te verbeteren.¹⁸² Ruimte voor bilaterale afspraken blijft bestaan. Het is voor Italië bijvoorbeeld mogelijk om het protocol met Albanië af te sluiten omdat dit gaat over een procedure waarover de EU nog geen externe afspraken heeft gemaakt (externalisering van de asielpprocedure). In deze ring is het van belang zoveel mogelijk via de EU te opereren en de lopende onderhandelingen over toetreding te gebruiken om ook over migratie afspraken te maken.

Ring 2: De nabuurschapslanden (Algerije, Egypte, Tunesië, Marokko, Libië)

De tweede ring omvat de EU-buurlanden aan de zuidgrens, in Noord-Afrika. Deze landen (Egypte, Libië, Tunesië, Algerije en Marokko – Libië niet) hebben associatieakkoorden met de EU waar diverse migratieonderwerpen in zijn opgenomen. Deze zijn echter beperkt tot intenties en niet afdwingbaar, hebben vooral nadruk op grensbeheer en bevatten geen concrete afspraken over visumliberalisatie. Veel lidstaten hebben in deze ring bilaterale belangen en met name de zuidelijke EU-lidstaten hebben brede relaties op allerlei vlakken. Mede daardoor heeft de EU met die landen nog geen terug- en overname overeenkomsten kunnen sluiten. Vanwege hun sleutelpositie als doorreislanden, in combinatie met de brede relaties met de zuidelijke EU-lidstaten, kunnen zij strategisch inzetten op bilaterale afspraken in plaats van op afspraken op EU-niveau. Er is in deze ring een zekere mate van complementariteit tussen het handelen van de EU en de lidstaten: bilaterale overeenkomsten kunnen parallel aan Europese partnerschappen worden afgesproken. Daarom is het hier van belang zoveel mogelijk in te zetten op Team Europe- initiatieven en concurrentie tussen EU-lidstaten te beperken.

Ring 3: Het Midden-Oosten en Sub-Sahara Afrika

De derde geografische ring omvat de landen buiten de buurlanden. De EU en EU-lidstaten zijn daar wel actief, maar relaties zijn doorgaans minder breed dan in de directe buurlanden. Dit leidt in sommige gevallen tot een duidelijk comparatief voordeel voor EU-inzet. Voor sommige EU-lidstaten zijn landen in deze ring van bijzonder belang, bijvoorbeeld door brede historische (koloniale) relaties. Hier is het vanwege de geopolitieke ambities van de EU van belang om zoveel mogelijk op economisch gebied samen te werken, bijvoorbeeld in het kader van de *EU Global Gateway* strategie en/of de *Talent Partnerships* die in deze regio worden afgesproken. Dat er vaak minder brede wederzijdse afhankelijkheden bestaan tussen de EU-lidstaten en de landen in deze ring, maakt het eenvoudiger om de negatieve conditionele prikkels die de EU tot haar beschikking heeft in te zetten.

Dit gaat ten eerste om sancties op het gebied van kortdurende visa. Daarbij kan de mogelijkheid om deze te verkrijgen tijdelijk worden opgeschort (of moeilijker worden gemaakt) om de druk op een land op te voeren als het niet meewerkt aan bijvoorbeeld terugkeer en overname van onderdanen die onrechtmatig op Europees grondgebied verblijven.¹⁸³ In ervaringen met onder andere Irak, Ethiopië en Gambia, bleek deze aanpak effectief te zijn. Ook heeft de Europese Commissie voorgesteld om het mogelijk te maken handelsvoordelen van het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) voor 67 ontwikkelingslanden op te kunnen schorten als landen niet meewerken aan terugkeer.¹⁸⁴ Nederland steunt dit voorstel, onder voorwaarde dat een onafhankelijk monitoringslichaam bepaalt of wel of niet aan deze voorwaarden wordt voldaan.¹⁸⁵ Conditionele maatregelen vormen in de opvatting van beide raden een potentieel krachtig, maar politiek gevoelig instrument. Ze kunnen de langetermijnrelatie met landen ondermijnen, en mogelijk zelfs de stabiliteit van zittende regeringen. De inzet van deze maatregelen vraagt dus om een strategische afweging waarbij proportionaliteit, legitimiteit en langetermijnrelaties expliciet worden meegewogen. Door vooraf heldere randvoorwaarden vast te stellen en de toepassing te koppelen aan onafhankelijke monitoring, kan op verantwoorde wijze ervaring worden opgedaan met dit instrumentarium.



Ring 4: Zuid-Amerika

De vierde ring staat wat minder scherp op het netvlies van Nederlanders: de trans-Atlantische route vanuit Zuid-Amerika. Migratie vanuit deze regio naar de EU wordt vooral bepaald door historische, taalkundige en juridische banden met vooral Spanje en Portugal. Voor veel landen uit de regio geldt visumvrij kort verblijf in het Schengengebied, terwijl voor langdurig verblijf nationale toelatings- en naturalisatieregels gelden. In Spanje behoren Colombianen en Venezolanen tot de grootste groepen immigranten. Daarnaast is Spanje ook een belangrijke bestemming voor asielmigranten uit de regio.¹⁸⁶ Portugal is geen belangrijke bestemming voor asielmigratie uit de regio, in dit land vormen Brazilianen veruit de grootste buitenlandse gemeenschap. Daardoor wordt de mate van grip die Nederland op migratie zoekt in deze ring onder andere begrensd door de keuzes en relaties van andere lidstaten.

Binnen deze ring vormt Suriname voor Nederland een bijzonder geval. Anders dan in veel andere Zuid-Amerikaanse landen beschikt Nederland daar door de historische relatie en maatschappelijke verwevenheid over een relatief sterkere bilaterale positie. Daarnaast is voor Nederland ook van belang dat migratiedruk in de regio – met name vanuit Venezuela – de Caribische delen van het Koninkrijk kan raken, in het bijzonder Aruba en Curaçao.¹⁸⁷ Voor Nederland ligt de meerwaarde van optreden via de EU in deze ring vooral in visumbeleid, in het benutten van bredere politieke, economische en veiligheidsrelaties met de regio – bijvoorbeeld binnen het EU-CELAC partnerschap, de EU-LAC *Global Gateway Investment Agenda* en de EU-LAC samenwerking op justitie en veiligheid – en in afstemming met de EU-lidstaten die de sterkste banden met deze regio hebben.¹⁸⁸

5.5. De Europese coördinatie van migratiepartnerschappen

Het is de oplettende lezer opgevallen dat de bovenstaande ringen niet de hele wereld omvatten. Oost- en Zuid(oost)-Azië en Noord-Amerika ontbreken bijvoorbeeld, terwijl een significant deel van de migranten in Nederland uit deze regio's komt. In 2024 ontving Nederland bijvoorbeeld 8000 immigranten uit China, 9400 immigranten uit India, en 6300 immigranten uit de Verenigde Staten.¹⁸⁹ Binnen het huidige Nederlandse beleid richten migratiepartnerschappen zich echter niet op deze regio's, omdat de migranten die hier vandaan komen bijvoorbeeld al onder de regeling voor kennismigranten vallen – die open staat voor arbeidsmigranten uit de hele wereld. Kortom, het type (arbeids-)migrant dat Nederland zoekt uit deze regio's kan al naar Nederland komen zonder dat hier een partnerschap voor nodig is. Bovendien is het afsluiten van terug- en overname overeenkomsten voor afgewezen asielzoekers en andere irregulier verblijvende personen met deze landen geen prioriteit, hoeven ze niet ondersteund te worden met de opvang van vluchtelingen en liggen ze niet op de (irreguliere) migratieroutes naar Europa.

Vanuit een vergelijkbare gedachte wordt de inzet op Europese migratiepartnerschappen op dit moment met name gedreven door beleid gericht op asiel, terugkeer en vluchtelingenopvang buiten Europa. Dit is ook zichtbaar in de partnerschappen die zich richten op arbeidsmigratie, waar de landenkeus voor EU *Talent Partnerships* zich richt op Tunesië, Marokko, Egypte, Bangladesh en Pakistan – waarbij de Commissie heeft aangegeven verder te willen met Nigeria en Senegal.¹⁹⁰ Arbeidsmigratie is op Europees niveau dus steeds meer een onderdeel van partnerschappen die integraal afspraken over migratie willen maken op alle doelen die in hoofdstuk 2 uiteengezet zijn (terugkeer, tegengaan irregulier, economische ontwikkeling, bescherming). Tegelijkertijd wordt in specifieke gevallen ingezet op het aantrekken van talent buiten het beleid op *Talent Partnerships* of migratiepartnerschappen om. In het kader van de eerdergenoemde *Union of Skills* heeft de EU in 2026 met India een MoU over arbeidsmigratie in de IT sector aangekondigd, en opent het als pilot een *European Legal Gateway Office* in India om arbeidsmigranten de weg naar de Europese arbeidsmarkt te helpen vinden.¹⁹¹ Als dit goed werkt is het de bedoeling ook dit soort offices in de *Talent Partnership* landen op te zetten.¹⁹²

Voor Nederland ligt de opgave daarom in een selectieve inzet op Europese coördinatie van migratiepartnerschappen. Niet op alle onderdelen en in alle landen beschikt de EU over dezelfde meerwaarde, maar juist op de terreinen die voor Nederland politiek en beleidsmatig het zwaarst wegen – opvang in de regio, terugkeer, grensbeheer en het tegengaan van irreguliere migratie – is die meerwaarde in veel gevallen evident. De EU kan op deze dossiers instrumenten inzetten waarover Nederland zelfstandig niet beschikt, zoals visumbeleid, handelsmacht, uitbreidingsperspectief en bredere politieke en financiële partnerschappen. Bovendien is een uitsluitend nationale benadering van arbeidsmigratie steeds minder houdbaar. Juist omdat reguliere mobiliteit voor partnerlanden vaak een van de weinige geloofwaardige positieve prikkels vormt, zal Nederland zich ook op dit terrein meer tot de Europese inzet moeten verhouden. Dat betekent niet dat arbeidsmigratie volledig moet worden geëuropeiseerd: het is een nationale competentie, waarbij nationale sturing op aantallen, sectoren en toelatingsvoorwaarden centraal staat. Wel betekent het dat Nederland arbeidsmigratie niet langer principieel buiten – zowel Nederlandse als Europese – migratiepartnerschappen kan houden, wanneer het op andere doelen daadwerkelijk resultaat wil boeken.

5.6. Samenvatting denkrichting 3: naar zoveel mogelijk in EU verband

Nederland moet waar mogelijk inzetten op Europese coördinatie van migratiepartnerschappen. De EU opereert op grotere schaal en heeft zeggenschap op voor partnerlanden relevante onderwerpen zoals visabeleid voor kortdurend verblijf en handel. De EU heeft in onderhandelingen daardoor doorgaans meer te bieden dan individuele lidstaten als Nederland. Daardoor ontstaan betere mogelijkheden om via brede, strategische partnerschappen wederzijds voordeel te realiseren.

Dit betekent concreet dat:

- Nederland in moet zetten op een sterkere inbedding van partnerschappen in EU-verband of kleinere Team Europe-coalities.
- Primair moet werken vanuit Europese partnerschappen op het gebied van terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie. Op deze dossiers is bilaterale inzet vaak beperkt effectief. Waar dit niet haalbaar is, of al goed loopt, kan bilaterale diplomatie worden ingezet, maar steeds in afstemming met Europese partners en zonder concurrerende nationale deals na te streven.
- Nederland bereid moet zijn om in EU-partnerschappen afspraken over (circulaire) arbeidsmigratie te maken. Daarbij moet Nederland, net als nu, nationale sturing op aantallen, sectoren en toelatingsvoorwaarden behouden. Dit vergroot het wederzijdse voordeel in partnerschappen en het helpt tegelijkertijd Europese concurrentie om arbeidskrachten te beperken.





6

Naar een regionale benadering

Migratie is bij uitstek een regionaal fenomeen: het overgrote deel van de migratiebewegingen vindt plaats binnen regio's. Overal ter wereld slaan landen de handen ineen om vrije regionale mobiliteit van onderdanen mogelijk te maken. Ook worden de meeste vluchtelingen in de wereld opgevangen 'in de regio', veelal in buurlanden van een conflictzone. Tegelijkertijd hebben beleidskeuzes in één land onherroepelijk gevolgen voor buurlanden. De regio is dus een belangrijke 'laag' in migratiebeheer.

Er zijn twee manieren waarop de regio het aangaan van partnerschappen beïnvloedt. Allereerst speelt de vraag of regionaal *handelen* noodzakelijk of wenselijk is. Met andere woorden, moet Nederland optrekken met of vanuit een bepaalde regio. Op bepaalde thema's (zie hoofdstuk 5), zoals grensbewaking en asielmigratie, hebben afspraken tussen regio's de voorkeur of is Nederland verplicht om regionaal te opereren. Bijvoorbeeld omdat Nederland niet de omvang heeft om alleen een regionale aanpak te realiseren, of omdat de EU hierover de bevoegdheid heeft. Dan sluit Nederland zich aan bij de EU die vervolgens met regio's buiten Europa afspraken maakt, mede namens Nederland. De raden hebben in hoofdstuk 5 al aangegeven dat opereren via de EU voordelen biedt en in veel gevallen de voorkeur heeft. Maar niet elk type migratie en beleidsinterventie vraagt om regionaal handelen in EU-verband. Bij het bevorderen van terugkeer en op het terrein van arbeidsmigratie bijvoorbeeld, zal Nederland ook zelfstandig blijven opereren. Ook dan kan de regio ingebed worden in de aanpak: Nederland kan kleine coalities van landen initiëren of hierbij aansluiten en samenwerken met internationale organisaties die regionaal werken.

Ten tweede is regionaal *kijken* essentieel om de dynamiek en beleidsambities in regio's scherp te krijgen. Dit is essentieel voor de effectiviteit van partnerschappen en bij het zoeken naar wederzijds voordeel. Wanneer landen beleid maken met partnerlanden zonder oog voor de regio kunnen er namelijk ongewenste of zelfs averechtse effecten optreden.¹⁹³ Bijvoorbeeld als beleid de beleidsdoelen van andere regionale organisaties doorkruist. Dat was bijvoorbeeld het geval bij ECOWAS, toen bilaterale EU-samenwerking met landen als Mali en Niger gericht op grensbewaking het regionale doel van vrije beweging ondermijnde.¹⁹⁴ Of als afspraken met één land nadelige gevolgen hebben voor een buurland, zoals toen het EU-partnerschap met Mauritanië tot uitzettingen van migranten naar Mali en Senegal leidde, met spanningen tussen deze landen als gevolg.¹⁹⁵ En toen EU-steun voor grenscontroles en anti-smokkel operaties in Niger en Soedan bijdroeg aan de formatie van nieuwe milities in het grensgebied tussen Niger, Tsjad en Libië, met instabiliteit tot gevolg.¹⁹⁶ Maar ook wanneer het afsnijden van de ene migratieroute resulteert in een verlegging van routes door andere landen (waterbedeffect).

In dit hoofdstuk komt aan de orde wanneer het aangaan van partnerschappen noopt tot regionaal handelen, en hoe de 'regionale bril' Nederland scherp houdt. Daarna volgt een beschrijving van wat Nederland concreet kan doen om een (intensievere) regionale aanpak te organiseren.

6.1. Regionaal migratiebeheer, met wie en waar?

In de regio's die grenzen aan de EU bestaan verschillende voorbeelden van regionaal migratiebeheer. Intergouvernementele organisaties en regionale samenwerkingsverbanden proberen beleidsafstemming te bereiken in het migratiedomein, net als EU-lidstaten hebben gedaan. Zij hebben allemaal in meer of mindere mate een gezamenlijk ontwikkelde visie en strategie op migratievraagstukken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voor Nederland belangrijkste actoren. De visie en beleidsdoelen van deze regionale actoren zijn een belangrijk punt van aandacht bij het sluiten van partnerschappen. Wat opvalt in de tabel zijn de beleidsdoelen gericht op het faciliteren van mobiliteit in de regio. Het komt geregeld voor dat beleidsdoelen van deze actoren tegenovergesteld zijn aan die van de EU en Nederland.



Tabel 7: Visie en beleidsdoelen op mobiliteit/migratie van regionale samenwerkingsverbanden

Regionale actor	Visie en beleidsdoelen op mobiliteit/migratie
ECOWAS West-Afrika	ECOWAS heeft een gezamenlijke strategie voor migratie. ¹⁹⁷ Deze benadrukt vrije mobiliteit tussen de lidstaten en de rol die migratie in ontwikkelingsprocessen kan spelen. De strategie werkt ook aan bescherming van diverse typen migranten. Vrije mobiliteit was sinds de opzet een centraal doel van ECOWAS. ¹⁹⁸ Sinds 1979 is een <i>Free Movement Protocol</i> in werking om dit in de regio te verwezenlijken.
IGAD Oost-Afrika/de Hoorn van Afrika	Binnen de IGAD-regio bestaat een <i>Free Movement of Persons Protocol</i> , getekend door vijf landen. ¹⁹⁹ IGAD heeft daarnaast sinds 2012 een regionaal beleid op migratie. ²⁰⁰ Daarnaast wordt via de <i>Kampala Declaration on Jobs, Livelihoods and Self-Reliance</i> in de regio afstemming bereikt over duurzame oplossingen voor vluchtelingen. De ambitie is om dit via een <i>whole of society</i> aanpak te doen. ²⁰¹
De Arabische Liga (22 Arabische landen)	Er wordt sinds 1997 gewerkt aan het implementeren van een <i>Greater Arab Free Trade Area</i> , waaronder ook mobiliteit van personen valt. ²⁰² De landen van de Arabische Liga zijn een belangrijke bestemming voor migranten. ILO schat dat deze regio het hoogste percentage arbeidsmigrantten heeft van de totale arbeidsmarkt wereldwijd. ²⁰³
CEN-SAD (Unie van Sahel-Sahara staten)	CEN-SAD is een verdrag met als doel vrije mobiliteit van personen binnen de regio. Tot op heden is dit slechts beperkt gerealiseerd. ²⁰⁴
De Afrikaanse Unie	De Afrikaanse Unie heeft ook een protocol aangenomen om toe te werken naar vrije mobiliteit van personen op het continent. ²⁰⁵ Sinds 2018 is het <i>African Migration Observatory</i> gevestigd in Marokko. Dit is gericht op de harmonisering van migratiebeleid op het continent en op het versterken van de bijdrage van migratie aan ontwikkeling. ²⁰⁶ De AU heeft daarnaast een continentaal beleidskader ontwikkeld voor de periode 2018-2030. Het observatorium ondersteunt de implementatie van dit beleidskader. ²⁰⁷

Als migratiebeleid van de ene regio de doelen van de andere regio ondergraaft, wordt effectieve implementatie van afspraken moeilijker. Waar twee regio's, zoals de Europese en de Afrikaanse Unie, elkaar raken zal spanning echter blijven bestaan zo lang tussen die twee regio's een structurele ongelijke economische verhouding bestaat. Aangezien asielmigratie grotendeels aanbodgedreven is (mensen vluchten voor oorlog en vervolging), blijft veel andere migratie in belangrijke mate vraaggestuurd. Zo lang er in Europa werk te vinden is en in Afrikaanse landen significant minder verdiend kan worden, zal de Europese arbeidsmarkt aantrekkelijk blijven voor zowel reguliere als irreguliere migranten. Daarom is het voor Nederland belangrijk om oog te hebben voor de regionale beleidsdoelen van het partnerland bij het maken van bilaterale afspraken. Het bevorderen van intra-Afrikaanse mobiliteit kan bijvoorbeeld ook de groeikansen bieden waar partnerlanden naar op zoek zijn. Door op deze manier te denken verschuift de relatie van een onderhandeling naar een samenwerking waarin wordt gezocht naar overlappende belangen en wederzijds voordeel.

Regionale overlegplatforms

Er zijn meerdere overlegplatforms waar dit soort afstemming wordt gezocht. Zo werd na de ineenstorting van het Europese communisme in de jaren 90 het Budapest-proces opgericht, waar West-Europese landen migratie konden bespreken met hun gesprekspartners uit Oost-Europa voordat deze bij de EU kwamen. Tussen deze twee regio's bestonden grote politieke en economische verschillen die migratiebewegingen tot gevolg hadden.²⁰⁷ Het Budapest-proces bestaat nog steeds en is inmiddels gericht op migratieroutes tussen de Balkan, Europa en verder richting Azië.²⁰⁸ Ten tijde van de 'migratiecrisis' als gevolg van de Syrische burgeroorlog werd naast de Turkijedeal nog een proces opgestart, met Afrikaanse landen. De *Valetta Summit on Migration* van 2015 leidde tot het *Valetta Action Plan* waar twee regionale processen uit voort zijn gekomen²⁰⁹: 1) het Rabat-proces gericht op de westelijke Middellandse Zee en West-Afrikaanse route, en 2) het Khartoum-proces, gericht op de Centrale route, en migratieroutes in de Hoorn van Afrika. Naast het Khartoum-proces bestaat in de Hoorn van Afrika ook het AU-initiatief voor de Hoorn van Afrika. Dat richt zich op het tegengaan van smokkel en mensenhandel. Het Khartoum-proces richt zich op de route naar Europa, het AU-proces richt zich ook op andere routes, zoals naar de Golfstaten.²¹⁰

Bij deze informele platforms komen vertegenwoordigers van landen samen om informatie uit te wisselen. Het is mogelijk om dit op een relatief open manier te doen, omdat de conclusies geen formeel gevolg hoeven te hebben. Het doel is om vertrouwen te creëren en een gedeeld begrip van migratie, dat vervolgens zou leiden tot een betere afstemming van migratiebeleid.²¹¹ Deze processen zijn niet onomstreden. Hoewel ze worden gepresenteerd als regionale overlegkaders, wijzen experts erop dat ze in de praktijk vaak worden gestuurd door Europese prioriteiten rond grensbewaking, terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie, en daardoor maar beperkt aansluiten bij bredere Afrikaanse mobiliteitsagenda's.²¹² Vanaf 2019 bestaat ook de *AU-EU Migration and Mobility Dialogue*.²¹³ Anders dan processen die rond routes richting Europa zijn georganiseerd en daarom vooral met externalisering worden geassocieerd, biedt deze dialoog een continentaal kader waarin Afrikaanse en Europese prioriteiten worden besproken, onder meer rond arbeidsmobiliteit, kennisuitwisseling en institutionele capaciteitsopbouw. Dit continentale kader biedt de mogelijkheid om met een gezamenlijke Afrikaanse stem te spreken, en daarmee een beter evenwicht te creëren in de samenwerking met de EU.²¹⁴ Sommige landen, zoals Duitsland, hebben inmiddels projecten die laten zien dat de regering zich bewust is van de mobiliteitsvisie van de AU en die erop zijn gericht die te ondersteunen.²¹⁵

6.2. Een regionale bril in de praktijk

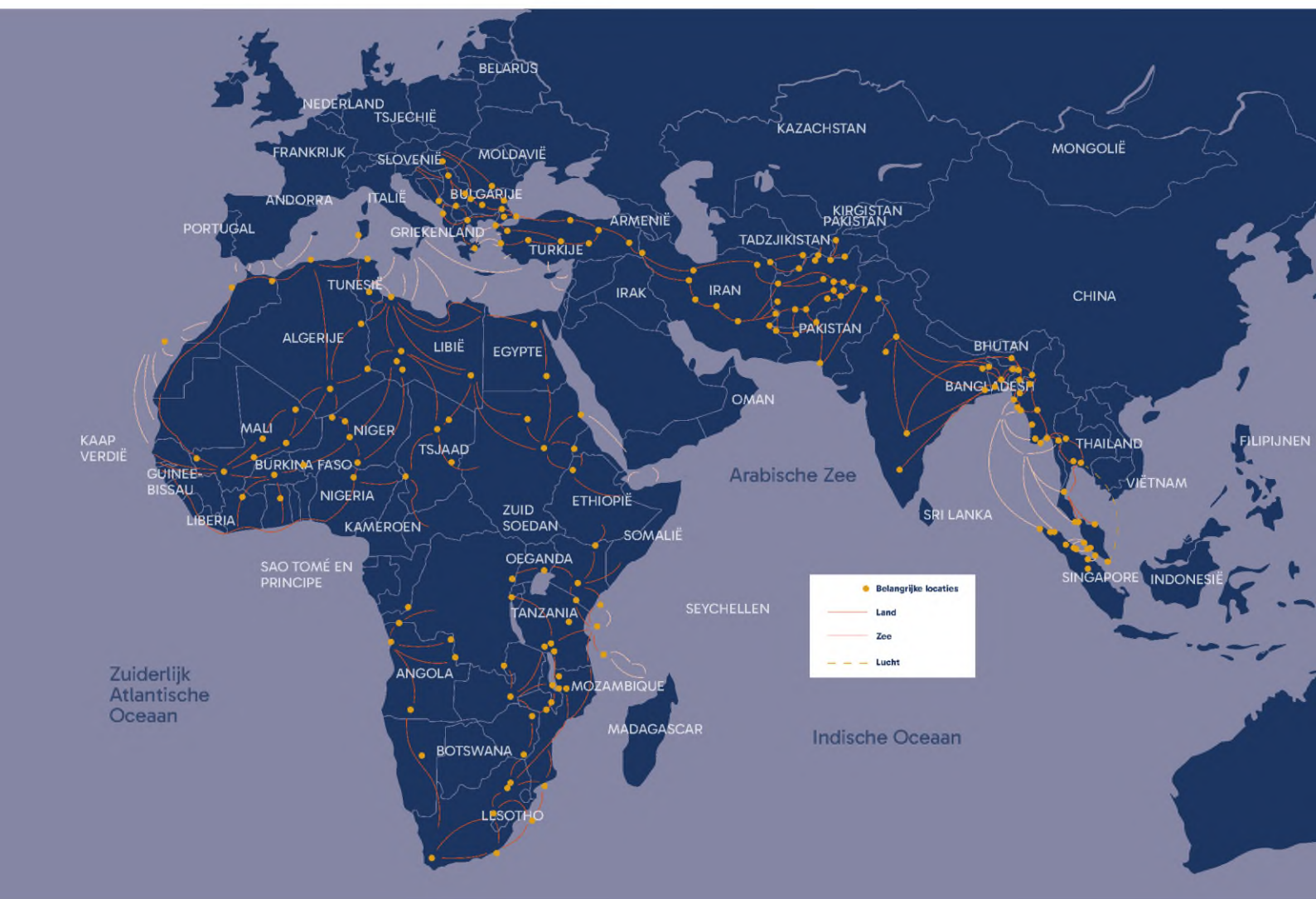
In de loop van dit onderzoek zijn de beide adviesraden drie verschillende typen initiatieven en praktijken tegen gekomen die een regionale bril vertalen naar een regionale inzet: 1) regionale projecten – met (een poging tot) een *whole of route* benadering, 2) regionale transit hubs, en 3) het werken in kleine coalities van landen.

Een *whole of route* benadering en regionale projecten

In haar migratiestrategie voor de komende vijf jaar noemt de Europese Commissie migratiediplomatie, met implementatie van de *whole of route approach* als één van haar prioriteiten.²¹⁶ Een *whole of route* (ook wel *route-based*) benadering gaat uit van het bestaan van de mogelijkheid en de noodzaak om niet alleen op kritieke punten (zoals bij grensovergangen) beleidsinterventies te plegen, maar langs een gehele migratieroute. Ook gaat deze benadering ervan uit dat verschillende soorten migranten gebruikmaken van dezelfde routes. In de praktijk betekent deze benadering dat migranten en vluchtelingen op diverse punten op migratieroutes informatie kunnen krijgen over – en verder kunnen worden verwezen naar – veilige en reguliere manieren om te migreren. Langs de route kunnen mensen informatie krijgen over alternatieven voor irreguliere migratie, manieren om bescherming te krijgen – bijvoorbeeld door hervestiging of alternatieve kanalen – en mogelijkheden voor arbeidsmigratie.²¹⁷ Er is vooralsnog weinig bewijs dat deze informatievoorziening daadwerkelijk leidt tot het aanpassen van de plannen van migranten. De waarde van

een *whole of route* benadering zit dan ook niet zozeer in informatievoorziening als zelfstandig instrument, maar in het combineren van informatie met begeleiding en doorverwijzing naar bestaande beschermings- en mobiliteitskanalen. Wanneer mensen niet alleen horen dat er alternatieven bestaan, maar ook praktisch worden ondersteund om daar toegang tot te krijgen, kan deze aanpak bijdragen aan meer geïnformeerde en veiligere migratiebeslissingen.²¹⁸

Figuur 6. Intra-regionale routes. Bron: UNHCR



Zoals de afbeelding laat zien zijn er talloze intra-regionale routes, hier geïdentificeerd door de UNHCR.²¹⁹ Door langs deze routes informatie te verstrekken zou de focus op crisisgebieden (zoals grensovergangen) naar een meer duurzame aanpak kunnen verschuiven. Bovendien sluit deze aanpak aan bij de wens van Afrikaanse landen om migratie beter te reguleren op meerdere routes, niet alleen die naar Europa.

Een regionale blik is ook aanwezig in programma's COMPASS²²⁰ en PROSPECTS²²¹ die door Nederland worden gefinancierd. Het is niet toevallig dat in de uitvoering van deze programma's gekozen is voor samenwerking met VN- of internationale organisaties. Deze organisaties opereren vaak vanuit een regionale strategie en proberen als coördinerende actor op te treden om samenhang te organiseren tussen alle bilaterale initiatieven.

Zo kunnen zij verbinding proberen te leggen tussen landen, beleidsdomeinen en uitvoerende partners, en bijdragen aan een meer consistente aanpak langs de route. Omdat migratieroutes zich over meerdere landen uitstrekken, maakt deze manier van programmeren het potentieel mogelijk om interventies beter op elkaar aan te laten sluiten, ondersteuning en doorverwijzing over grenzen heen te organiseren en te voorkomen dat inzet in het ene land los staat van ontwikkelingen elders op de route.

Regionale transithubs

Er wordt op dit moment veel gesproken over terugkeer- en transithubs en of deze wel of niet iets toevoegen aan het Nederlandse en Europese migratiebeleid. Terugkeerhubs zijn een vorm van externalisering, waarbij uitgeprocedeerde asielmigranten en andere personen met een vertrekbesluit buiten het Europees grondgebied worden geplaatst om vanuit dat land uiteindelijk naar hun land van herkomst te vertrekken. Omdat er nog weinig voorbeelden bekend zijn is er veel aandacht voor de vraag of de risico's die gepaard gaan met deze vorm van externalisering proportioneel zijn ten opzichte van de mogelijke oplossingen die ze bieden (zie ook hoofdstuk 4). Vanuit regionaal perspectief is er een relevant praktijkvoorbeeld waar Nederland van kan leren: het *Emergency Transit Mechanism* (ETM) dat de UNHCR in 2017 opzette.

Transithubs: Het Emergency Transit Mechanism in Rwanda en Niger

Het ETM evacueert vluchtelingen en kansrijke, kwetsbare asielzoekers uit Libië om daarna hun status te beoordelen. Dit gebeurt in een hub in Rwanda, en eerder Niger, waar ze via twee routes bescherming zouden kunnen krijgen. Ofwel via de nationale asielprocedure, ofwel via hervestiging in Europa. Deze opzet is specifiek interessant vanuit een regionale blik omdat het ETM vanaf 2019 geborgd is in een regionale strategie met de Afrikaanse Unie.²²² Het ETM kan enerzijds als een succes worden gezien, omdat via dit mechanisme sinds 2017 in totaal zo'n 6.800 kwetsbare personen vanuit Libië naar Niger en Rwanda zijn geëvacueerd.²²³ Anderzijds zijn er ook duidelijke, en leerzame, knelpunten zichtbaar.²²⁴

De omstandigheden in Libië maakten het voor de UNHCR bijvoorbeeld onmogelijk om ter plekke een zorgvuldige screening uit te voeren. Dat leidde ertoe dat een deel van de evacuees in Niger vervolgens een negatieve beslissing op hun asielaanvraag ontving. Deze mensen bevonden zich toen in een land waar ze geen binding mee hadden, dat hen niet wilde huisvesten en waar ze ook niet wilden blijven. Ook werd de ruimte voor hervestiging bepaald door de hervestigingslanden. Omdat landen te weinig plekken beschikbaar stelden ondermijnde dit uiteindelijk de tijdelijkheid van het verblijf in Niger. Het bleek dat meer mensen langer moesten blijven dan gedacht, terwijl Niger geen interesse had om een opvangland te worden.²²⁵ Na de coup in 2023 is de samenwerking door Niger stopgezet, maar in augustus 2025 wachtten er nog steeds 70 mensen in het kamp op hervestiging.²²⁶

Het mechanisme is nog wel actief in Rwanda, dat zich internationaal profileert als partner in opvang in de regio en Afrikaanse voorloper op dit gebied.²²⁷ Sinds de afspraken in 2024 vernieuwd werden, ligt er meer nadruk op een transparante selectie van wie geëvacueerd wordt, en de afspraak dat dit alleen op basis van kwetsbaarheid plaatsvindt. Dit relateert aan de hervestigingslogica, waarin landen soms eisen stellen aan de vluchtelingen die zij vanuit deze hubs willen opnemen. Ook wordt ingezet op betere informatie-uitwisseling tussen de UNHCR, Rwanda en de AU, met regelmatige gezamenlijke monitoring van het proces. Ten slotte beoogt het vernieuwde mechanisme meer duurzame alternatieven te ontwikkelen voor mensen die geen vluchtelingenstatus krijgen en die niet langer in Rwanda willen blijven, zoals vrijwillige terugkeer of oplossingen in andere landen.²²⁸ Dit bevestigt tegelijkertijd de grenzen van dit model: zolang doorstroom afhankelijk blijft van hervestigingslanden, blijven langdurig verblijf, bestuurlijke opstoppen en onzekerheid over duurzame uitkomsten moeilijk te vermijden.²²⁹

Hieruit valt te leren dat goed verwachtingsmanagement bij de opzet van deze hubs noodzakelijk is. Dat is belangrijk voor het partnerland om helder te hebben hoe (wederzijds) voordelig het precies is om dit type opvang te faciliteren op zijn grondgebied. Om dit goed te kunnen doen moet, zowel in het geval van een hub gericht op terugkeer als van een hub gericht op hervestiging op humanitaire gronden, duidelijk zijn wat de realistisch te verwachten tijd is dat mensen in deze hub zullen verblijven. Ook moet helder zijn wat het perspectief is voor mensen die mogelijk vast komen te zitten in het opvangland. Het is ook belangrijk dat mensen in het geval van terugkeer de mogelijkheid hebben om hun aanvraag opnieuw te laten beoordelen conform Europese standaarden, met voldoende toegang tot rechtsbijstand, als de omstandigheden in hun land van herkomst veranderen tijdens hun verblijf in de hub. Ook is het belangrijk dat de mensen in deze hubs een (tijdelijke) verblijfsstatus krijgen die hen perspectief biedt tijdens hun verblijf, bijvoorbeeld door toegang tot de arbeidsmarkt.

Wanneer terugkeer- of transithubs worden ingezet om Europese migratiedoelen te dienen, in plaats van als een humanitair mechanisme, zouden deze volgens de raden verankerd moeten worden in een breed partnerschap, bij voorkeur op Europees niveau. Idealiter worden dit soort hubs bovendien alleen opgezet in samenwerking met de betrokken herkomstlanden van migranten, zodat mensen niet in deze hubs vast komen te zitten. Bij het opzetten moet goed nagedacht worden over mogelijke onbedoelde consequenties, die aan het begin van dit hoofdstuk al genoemd werden.²³⁰ In de *letter of intent* die Nederland en Oeganda in 2025 tekenden, staat bijvoorbeeld dat hier geen personen van buiten de regio worden geplaatst.²³¹ Hoe de regio wordt gedefinieerd was echter nog niet uitgewerkt. Juist dat maakt zichtbaar dat dit soort constructies ook regionale gevoeligheden kunnen oproepen, zeker als ze gevolgen hebben voor onderdanen van buurlanden zonder dat deze landen betrokken zijn bij de afspraken. Als mensen direct naar deze landen terug zouden kunnen keren, zou een tussenstop op een hub niet nodig zijn. Buurlanden zouden het zich kunnen aantrekken dat afspraken voordeel opleveren voor één land ten koste van hun burgers. Ook kan op de langere termijn een populatie van afgewezen asielzoekers zonder perspectief ontstaan, wat kan leiden tot verdere spanningen. Volgens de raden zouden dit soort hubs daarom altijd onderdeel van een regionaal gedragen migratiestrategie moeten zijn.

Samenwerken in kleine coalities

Regionale afstemming is lastig vanwege de hoeveelheid landen die erbij betrokken zijn: het kan lang duren voordat een gezamenlijke aanpak uitkristalliseert. Samenwerking in kleine coalities met oog voor regionale dynamiek kan daarom een aantrekkelijk alternatief of een voorstation zijn.²³² Hierbij zou Nederland kunnen kiezen voor kleinschalige, flexibele en doelgerichte coalities met gelijkgestemde partners.²³³ Het is namelijk niet per definitie zo dat Nederland en landen buiten de EU tegengestelde belangen hebben op het vlak van migratieregulering. Een regionale bril laat zien dat Noord-Afrikaanse transitlanden, net als Europese landen, zoeken naar manieren om met migratie, het opvangen van vluchtelingen en terugkeer naar landen in Sub-Sahara Afrika om te gaan. Ze lopen daarbij tegen vergelijkbare knelpunten aan, bijvoorbeeld dat herkomstlanden niet snel aan terugkeer meewerken als deze niet vrijwillig is. Tegelijkertijd ligt dit soort samenwerking politiek gevoelig: terugkeerprogramma's kunnen gebrekkig verlopen en raken gemakkelijk verweven met binnenlandse druk om migratie zichtbaarder te beperken. Juist daarom vraagt samenwerking in dit domein om zorgvuldige uitvoering, met duidelijke randvoorwaarden die regionaal verankerd zijn.

Zogenaamde 'Zuid-Zuid-Noord' samenwerkingen kunnen dan interessant zijn. Dit type samenwerking is al langer gangbaar op andere beleidsterreinen, zoals ontwikkelingssamenwerking, gezondheid, arbeid en handel.²³⁴ Voordelen van dit soort kleinere, regionale samenwerkingsverbanden zijn dat ze sneller schakelen mogelijk maken en dat er samenwerking kan ontstaan op nieuwe thema's die relaties tussen landen versterken. Er zijn bijvoorbeeld kansen voor Nederland om samen met Marokko, Tunesië of andere Noord-Afrikaanse landen samen te werken met landen waar migranten vandaan komen, zoals Senegal en Gambia. Om toch regionale coherentie te behouden is het belangrijk om dit soort samenwerkingen te verankeren in bestaande regionale processen zoals het Rabat- of Khartoum-proces. Samenwerkingen in kleine coalities kunnen zo gepositioneerd worden als implementatie van regionale afspraken.



6.3. Voorbij het bilaterale perspectief

Een regionale aanpak is geen heilige graal. Interregionaal migratiebeheer is uitdagend en moeilijker naarmate de sociaaleconomische verschillen tussen regio's groter zijn. De belangen van landen liggen dan verder uit elkaar, wat het moeilijker maakt om tot breed gedragen afspraken te komen. Dit kan betekenen dat dominante regio's invloed uit kunnen oefenen op beleid in landen met minder macht.²³⁵ Ook wijzen critici erop dat er tegenkrachten zijn die strategische samenwerking op basis van brede, gedeelde belangen op regionaal niveau bemoeilijken. Te denken valt daarbij aan competitie tussen landen en een EU die gericht is op haar eigen geopolitieke belangen en daarmee échte regionale samenwerking aan de Europese zuidgrens belemmert.²³⁶

Toch is het belangrijk om bij elk partnerschap aandacht te hebben voor het regionale kijken en handelen. Kijken door een regionale bril helpt om te zien wat de ambities van partnerlanden zijn in samenhang met hun burens, en hoe samenwerkingen in het ene land ook invloed op het andere kunnen hebben. Door aandacht voor de noodzakelijkheid of wenselijkheid om regionaal te handelen, kan Nederland proberen aan te sluiten bij regionale kaders en de logica van routes, programma's steunen die over grenzen heen kijken, initiatieven vormgeven vanuit een regionale logica én regionaal nieuwe coalities smeden.

6.4. Samenvatting denkrichting 4: naar een regionale benadering

Het is belangrijk dat Nederland bij het aangaan van partnerschappen verder kijkt dan het nationale niveau. Regionale actoren, zoals ECOWAS en de Afrikaanse Unie, hanteren eigen visies op migratie, vaak met nadruk op vrije mobiliteit binnen de regio. Die uitgangspunten kunnen botsen met Nederlandse en Europese prioriteiten, bijvoorbeeld op het gebied van grensbeheer. Eenzijdige afspraken met één land kunnen bovendien onbedoeld spanningen versterken, bestaande samenwerking tussen buurlanden ondermijnen of problemen verplaatsen in plaats van oplossen. Daarom is afstemming cruciaal.

Concreet betekent dit dat:

- Initiatieven altijd op regionale effecten getoetst moeten worden. Nederland moet geen interventies starten die de samenwerking tussen landen in een regio kan verzwakken of spanningen tussen landen kan vergroten.
- Nederland in afspraken over mogelijke terugkeer- of transithubs ook buurlanden, landen van herkomst en anderszins relevante landen betreft.
- Zoveel mogelijk met organisaties gewerkt moet worden die langs de hele migratieroute opereren zodat interventies in verschillende landen beter op elkaar kunnen aansluiten.
- Nederland, waar mogelijk in een Team Europe-verband of via andere coalities in klein verband, aansluit bij de beleidsrichtingen van bestaande regionale overlegplatforms. Daarbij valt te denken aan het Rabat-proces in West-Afrika en het Khartoum-proces in de Hoorn van Afrika, of het EU Pact for the Mediterranean, die zich richten op afstemming en vertrouwen tussen regio's.

Migratie is een regionaal fenomeen. Door het regionale perspectief leidend te maken bij de vormgeving van migratiepartnerschappen sluiten afspraken beter aan bij de realiteit en praktijk van migratie.

7

Naar partnerschappen tussen samenlevingen

Migratiepartnerschappen zijn in eerste instantie afspraken tussen staten. Zij brengen verschillende belangen samen, zoals samenwerking rond terugkeer en grensbeheer, reguliere migratiekanalen, financiële steun, kennisuitwisseling, handel of investeringen. Die transactionele kern is belangrijk: partijen moeten helder kunnen vaststellen wat is afgesproken, welke belangen ermee zijn gediend en waarop zij elkaar kunnen aanspreken. Tegelijkertijd raken migratiepartnerschappen aan samenlevingen, arbeidsmarkten, bestaande migratieroutes en trans-nationale netwerken. Daardoor worden partnerschappen niet alleen beoordeeld op diplomatieke of bestuurlijke haalbaarheid, maar ook op de mate waarin zij aansluiten bij maatschappelijke belangen, verwachtingen en uitvoeringscapaciteit aan beide kanten van het partnerschap.

Onderzoek naar publieke steun voor migratiesamenwerking tussen Europa en Afrika laat zien dat voorkeuren over dit soort samenwerking onder andere vorm krijgen door hoe de samenleving belangen ervaart, door bestaande normatieve overtuigingen en door opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de samenwerkende landen.²³⁷ Vergelijkbaar onderzoek laat ook zien dat publieke voorkeuren mede afhangen van nationale belangenpercepties, en verder van humanitaire overwegingen en wederkerigheid. Partnerschappen zijn daarmee meer dan bestuurlijke transacties tussen staten.²³⁸ Zij krijgen vorm binnen een bredere maatschappelijke en politieke context, zowel in Europese landen als in partnerlanden. Wanneer die context onvoldoende wordt meegewogen, kunnen afspraken kwetsbaar worden in termen van legitimiteit, uitvoerbaarheid of duurzaamheid.

Er ligt daarom een kans om partnerschappen strategisch te versterken door de betrokkenheid van relevante partijen, zoals het bedrijfsleven, universiteiten, maatschappelijke organisaties en de diaspora te vergroten. Breder draagvlak – zowel binnen Nederland en de EU als in partnerlanden – vergroot de legitimiteit en daarmee de slagkracht van partnerschappen. Het betrekken van migranten, diaspora en maatschappelijke organisaties kan bovendien bijdragen aan beter afgestemde interventies en een grotere effectiviteit op de langere termijn. Er is namelijk reeds grote betrokkenheid van lokale, nationale en internationale partijen in de samenleving bij diverse aspecten van migratie: 1) de diaspora organiseert ontwikkeling en *soft power*, 2) het maatschappelijk middenveld zorgt voor bescherming en ontwikkeling, en 3) bedrijven en universiteiten regelen respectievelijk arbeidsmigratie en studie- en kennisuitwisseling. De betrokkenheid van deze partijen zou al bij het aangaan van partnerschappen groter kunnen zijn dan nu het geval is. Dit geldt zowel voor Nederlandse partijen als die in het partnerland (zie ook het kader).

In dit hoofdstuk zetten de raden uiteen hoe de betrokkenheid van de genoemde partijen vorm kan krijgen. De raden beargumenteren dat voor effectieve, rechtmatige en wederzijds voordelige partnerschappen, de betrokkenheid van verschillende partijen beter kan worden benut, onder andere door ze formeel onderdeel uit te laten maken van partnerschappen. Als partnerlanden dat ook organiseren, kunnen zich bredere partnerschappen tussen samenlevingen ontwikkelen.



Het Senegalese migratiebeleid

Senegal laat zien dat het migratiebeleid in Afrikaanse partnerlanden niet simpelweg als reactie op Europese druk wordt opgelegd, maar ook lokaal wordt betwist en heronderhandeld in de Senegalese samenleving. Toen de overheid in 2015–2018, gevoed door de Internationale Organisatie voor Migratie, een eerste beleidsdocument opstelde, verwierpen maatschappelijke organisaties en diasporagroepen dit omdat zij vonden dat zij onvoldoende waren betrokken en omdat het te weinig aansloot bij Senegalese opvattingen over migratie, mobiliteit en ontwikkeling.

Vanaf 2022 ontstond een alternatief traject, toen een ngo-federatie een seminar organiseerde. Met steun van de Duitse Rosa Luxemburg-stichting en juridische experts ontstond een alternatief document, gericht op menselijke ontwikkeling, rechten, mobiliteit en de bescherming van migranten, in plaats van grenscontrole en migratiebeperking. Dit proces, gedragen door burgerinitiatieven en kritische reflectie op Europese invloeden, leidde in 2023 tot een technisch valideringsproces met brede inbreng, georganiseerd door de Senegalese overheid.

Desondanks blijft onduidelijk in hoeverre dit alternatieve beleid is verwerkt of juridisch is verankerd. Dat maakt de casus dubbelzinnig. Enerzijds laat Senegal zien dat maatschappelijke organisaties een eigen, inclusiever migratiebeleid kunnen agenderen. Anderzijds blijft de beleidsruimte kwetsbaar zolang de overheid geen duidelijke nationale koers vastlegt en externe actoren, waaronder Europese landen, via financiering en samenwerking invloed blijven uitoefenen.

De Spaanse steun aan het Senegalese ministerie van Binnenlandse Zaken op het gebied van grenscontrole illustreert die spanning. Terwijl migratie in Senegal sociaal, economisch en cultureel diep is veranderd, blijft Europese samenwerking vaak gericht op het tegengaan van irreguliere migratie, grensbewaking en samenwerking met veiligheidsdiensten. Dit voorbeeld toont hoe maatschappelijke actoren een eigen, inclusiever migratiedebat kunnen vormgeven, maar ook hoe afhankelijkheid van externe partijen een structurele uitdaging blijft. Zonder een eigen, duidelijke visie van de overheid riskeert het beleid vooral reactief te blijven.²³⁹

7.1. De ‘gehele samenleving’ benadering

Het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM) is een niet-bindend VN-raamwerk uit 2018 waarin staten afspraken hebben gemaakt over internationale samenwerking rond migratie. Het vertrekt vanuit het idee dat migratie niet door staten alleen kan worden gereguleerd, en vraagt om samenwerking met onder meer maatschappelijke organisaties, lokale overheden, vakbonden, diasporaorganisaties en migrantengemeenschappen. Het GCM stelt verder dat landen gebaat zijn bij partnerschappen met maatschappelijke actoren om de afgesproken doelen te bereiken. Een brede vertegenwoordiging van deze actoren, waaronder vertegenwoordigers van migranten en vluchtelingen, is daarom ook betrokken bij de totstandkoming van het GCM zelf.²⁴⁰ Niet in de laatste plaats om te voorkomen dat de legitimiteit van het proces ondermijnd wordt, zoals in het voorbeeld uit Senegal.

Deze *whole of society* (WoS) aanpak zou tot meer coherentie en breder gedragen beleid leiden en is op beleidsterreinen zoals ontwikkelingssamenwerking inmiddels een gebruikelijke term.²⁴¹ Op veel beleidsterreinen wordt namelijk erkend dat complexe vraagstukken een aanpak nodig hebben die verschillende sectoren en actoren bij elkaar brengt. Een WoS aanpak ziet individuele, maatschappelijke, markt- en overheidsorganisaties als onderdeel van hetzelfde complexe, dynamische systeem. Zo'n aanpak hoopt oplossingen te genereren voorbij meer traditionele, lineaire of verkokerde ontwikkelingspaden.²⁴² Ook op het gebied van migratie kan dit perspectief toegevoegde waarde hebben. Migratie heeft immers oorzaak én impact in alle delen van de samenleving, zowel in de landen van oorsprong, transit als bestemming.



Zoals in hoofdstuk 3 werd betoogd, is het bij de opbouw van brede partnerschappen belangrijk om binnen de overheid tussen departementen samen te werken (*whole of government* aanpak). Als Nederland zich ten doel stelt om gebruik te maken van de verbintenissen tussen twee landen, of de wederzijdse verstrengeling tussen twee landen te vergroten, is het verstandig om daarnaast betrokkenen uit de samenleving mee te nemen bij de besluitvorming en implementatie van dit soort partnerschappen. In dat opzicht zijn *whole of society* en *whole of government* twee kanten van dezelfde medaille.

Het kan een uitdaging zijn om dit op een inclusieve manier te doen. Niet iedereen heeft eenzelfde toegang tot besluitvormingsprocessen van de (rijks)overheid, en bepaalde groepen kunnen een fysieke of mentale drempel ervaren om deel te nemen aan dergelijke processen. Zo was het bij de totstandkoming van het *Global Compact on Refugees* (GCR) in Genève voor sommige vluchtelingen niet mogelijk om een visum te krijgen. Het risico op 'tokenisme', in Nederland ook wel afvinkparticipatie genoemd, is daarnaast altijd aanwezig. Ook kunnen de (gepercipieerde) belangen van partijen tegenstrijdig zijn. Ontvangende gemeenschappen staan bijvoorbeeld niet altijd positief tegenover immigranten. Dat is in diverse Afrikaanse landen niet heel anders dan in Nederland.²⁴³ Ook kan het belang van een overheid tegenstrijdig zijn met het belang van migranten, zeker als het gaat om het terugdringen van irreguliere migratie. Bij een (meer) autoritair regime kan het simpelweg onmogelijk zijn om het maatschappelijk middenveld te betrekken, omdat die ruimte er niet is.²⁴⁴

Per partnerschap is een analyse nodig van welke partijen van belang zijn en hoe die het meest efficiënt te betrekken zijn (zie ook paragraaf 7.5). In de volgende vier paragrafen wordt toegelicht hoe een 'gehele samenleving' benadering er concreet uit kan zien.

7.2. Het betrekken van diaspora bij partnerschappen

Diaspora kunnen een cruciale rol vervullen in partnerschappen.²⁴⁵ Hun betrokkenheid kan waardevol zijn in verschillende fases en op verschillende onderdelen van partnerschappen: zowel in de totstandkoming, de uitvoering als de monitoring ervan én ten behoeve van de legitimiteit. Bij het op multilateraal niveau tot stand komen van het VN-raamwerk GCM waren vertegenwoordigers van migranten actief betrokken. Deze groepen bestaan al langer, zijn goed georganiseerd en hebben een breed netwerk. Voor vertegenwoordigers van vluchtelingen geldt dit minder. Deze groepen zijn relatieve nieuwkomers, maar hebben desalniettemin invloed kunnen uitoefenen op het vergelijkbare multilaterale proces om tot een *Global Compact on Refugees* te komen. Nederland speelde hierin een belangrijke rol, door in 2018 een vluchtelingentop mede te financieren en door de *refugee participation pledge* te ondertekenen.²⁴⁶ Het betrekken van diaspora bij migratiepartnerschappen kan nuttig zijn vanuit het ervaringsperspectief dat hun transnationale leven brengt en vanwege de culturele inzichten die zij meebrengen. Geraadpleegde experts geven aan dat in sommige herkomstlanden zelfs een structurele inbedding van diaspora in het bestuur bestaat, bijvoorbeeld door zetels in het parlement te reserveren voor de diasporagemeenschap. Dit soort structuren faciliteert het betrekken van diaspora bij beleidsvorming.

Gedurende het onderzoek en de gesprekken met deskundigen hebben de raden een aantal praktijkvoorbeelden gevonden van hoe de diaspora betrokken kan worden in initiatieven die ook in migratiepartnerschappen plaatsvinden (zie tabel).



Tabel 8: Voorbeelden van mogelijke diasporabetrokkenheid in partnerschappen

Voorbeeld	Uitvoering en relevantie
Diaspora inzetten voor ontwikkeling	Binnen het programma <i>Connecting Diaspora for Development</i> (CD4D2) keerden leden van diaspora's in Nederland voor korte tijd terug naar hun land van herkomst om via kennisuitwisseling, training en advisering bij te dragen aan lokale ontwikkeling. Het programma was gericht op capaciteitsopbouw, maar fungeerde in sommige gevallen ook als een vorm van <i>trial return</i> (proef terugkeer). Met name voor deelnemers die ouder waren of op dat moment geen werk hadden.²⁴⁷ Dit programma laat zien dat diaspora een brugfunctie kan vervullen tussen Nederland en herkomstlanden, wat kan bijdragen aan ontwikkeling, samenwerking en het opbouwen van vertrouwen tussen betrokken landen.
Kennis en bewustwording	Diaspora worden ook betrokken bij bewustwordingscampagnes over de risico's van irreguliere migratie. In zulke campagnes worden zij niet alleen gezien als mensen met migratie-ervaring, maar ook als mensen die bruggen kunnen slaan naar de belevingswereld van de doelgroep. Een studie uitgevoerd voor de EU stelt echter dat de migratie-ervaring alleen niet voldoende is om deelnemers op te selecteren: niet iedereen met een migratieachtergrond is automatisch een geschikte boodschapper. Invloed binnen de gemeenschap, communicatievaardigheden en motivatie zijn belangrijker. Ook pleiten ze voor psychologische ondersteuning voor diaspora en terugkeerders die in deze campagnes worden betrokken.²⁴⁸ Dit voorbeeld maakt duidelijk dat diaspora een nuttige rol kan spelen in voorlichting binnen migratiepartnerschappen, mits die rol professioneel en zorgvuldig wordt ingericht.
Cultureel beleid	De Tunesische overheid had grote waardering voor een evenement dat de Duitse ambassade met de diaspora organiseerde. Mede vanwege geldzendingen hecht de Tunesische overheid belang aan de relatie met hun diaspora. Dit voorbeeld laat zien dat evenementen met de diaspora en cultureel beleid kan bijdragen aan het onderhouden van banden tussen landen en diasporagemeenschappen. Dit kan partnerschappen ondersteunen als een vorm van <i>soft power</i>.²⁴⁹ Het versterkt onderlinge relaties, vertrouwen en betrokkenheid van diaspora bij bredere samenwerking tussen landen.

Door betrokkenheid van diaspora kunnen ook tegengestelde opvattingen en belangen aan het licht komen. In bepaalde gevallen heeft de diaspora bijvoorbeeld actief campagnes rondom terugkeer tegengewerkt. Leden van de Ethiopische diaspora protesteerden in 2018 in Zwitserland tegen een deal tussen de EU en Ethiopië over terugkeer. Ze hadden bezwaren tegen de betrokkenheid van de overheid en de veiligheidsdiensten, vanwege een gebrek aan democratie in het land.²⁵⁰ Ook de situatie in ontvangende landen kan voor diasporaleden aanleiding zijn om terughoudend te zijn om mee te werken op het migratiedossier, bijvoorbeeld als de overheid of maatschappij mensen met een migratieachtergrond discrimineert.

In zijn algemeenheid geldt: hoe groter de diaspora, hoe meer kansen op samenwerking in partnerschappen. Gekoppeld aan de focuslanden van het Nederlandse migratiebeleid zijn de diasporagemeenschappen uit Marokko en Syrië daarom mogelijk interessant om te betrekken bij de inrichting en implementatie van migratiesamenwerkingen.

7.3. Het belang van het maatschappelijk middenveld in partnerschappen

Het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigt een diversiteit aan stemmen, waaronder die van migranten – onder andere om hun recht op bescherming te waarborgen. Verschillende organisaties in Nederland en in partnerlanden verdedigen mensenrechten en ondersteunen vluchtelingen. Er is echter wereldwijd sprake van een toename van autocratieën, fragiele staten en zwakke democratieën die met repressieve maatregelen de maatschappelijke ruimte bedreigen voor deze organisaties om te opereren. De AIV stelde in een eerder advies dat steun aan het maatschappelijk middenveld cruciaal is, in Nederland en in partnerlanden, en dat voor elke specifieke situatie bezien kan worden wat het meest effectief is om daar invulling aan te geven.²⁵¹ In Tunesië ervaart het maatschappelijk middenveld een zeer beperkte ruimte om op het gebied van migratie te werken. Er zijn echter wel degelijk maatschappelijke organisaties die tussen de beperkingen van het systeem door weten te navigeren, bijvoorbeeld om hulp te verlenen aan migranten die in aanraking komen met de politie, of door diensten te bieden aan de bredere bevolking waar irreguliere migranten ook van kunnen profiteren.

Voorderechtsstatelijke en humanitaire kwaliteit van partnerschappen is het vooral van belang dat maatschappelijke organisaties worden gezien als aanvullende actor naast overheden en internationale organisaties. Zij kunnen bijdragen aan monitoring, documentatie, klachtendoorgeleiding en toegang tot ondersteuning, maar nemen de verantwoordelijkheid voor rechtsbescherming niet over. Die verantwoordelijkheid moet bij de betrokken staten en, waar relevant, Europese en internationale organisaties liggen (zie ook hoofdstuk 4). Investeren in maatschappelijke organisaties kan daarom zinvol zijn, niet omdat zij de kernproblemen van migratiepartnerschappen oplossen, maar omdat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van onbedoelde neveneffecten.

7.4. De potentiële rol van bedrijven en universiteiten in partnerschappen

In hoofdstuk 3 is al het belang van arbeidsmigratie voor partnerlanden en Nederland uiteengezet. Vanuit een WoS perspectief ligt het daarom voor de hand om niet alleen overheden, maar ook bedrijven en kennisinstellingen nadrukkelijker te betrekken bij de vormgeving van partnerschappen. Zij beschikken over eigen netwerken, belangen en expertise, en kunnen daarmee bijdragen aan de duurzaamheid en wederkerigheid van samenwerking.

Het Nederlandse bedrijfsleven kan daarnaast een belangrijke partner zijn voor investeringen in partnerlanden. Gerichtte samenwerking met bedrijven en deze contacten gebruiken om aan te haken op diplomatie (zoals ook bij handelsmissies gebeurt), kan brede partnerschappen ondersteunen. Hoewel arbeidsmigratie in Nederland aan de markt wordt overgelaten, geven betrokkenen bijvoorbeeld aan dat het voor landen een *eye opener* kan zijn om uit te leggen wat er momenteel allemaal al mogelijk is, en om te laten zien wat er al aan studie- en arbeidsmigratie plaatsvindt. Ook de EU moedigt reguliere migratie aan om “tekorten aan arbeidskrachten aan te pakken, ontbrekende vaardigheden aan te vullen en de economische groei te stimuleren”.²⁵² De Europese Commissie streeft er naar om “de aantrekkelijkste plek te worden in de wereldwijde concurrentie om talent” – onder andere vanwege demografische trends (zie ook hoofdstuk 5).²⁵³

Ook *nearshoring* is reeds besproken als mogelijk alternatief voor (goedkope) arbeidsmigratie. Maar dit kan alleen wanneer de sector en de lokale omstandigheden daarbij aansluiten. Voor (glas)tuinbouw bijvoorbeeld zijn landen met waterschaarste minder geschikt. Factoren als beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel, infrastructuur en het ondernemingsklimaat zijn mede bepalend voor de vraag of bedrijven zich ergens willen vestigen. De focuslanden van het Nederlandse migratiebeleid scoren doorgaans niet hoog op de *ease of doing business* index van de Wereldbank. Clingendael deed recent onderzoek naar de potentie van *nearshoring* voor de ICT-sector. Voor die sector liggen er kansen in landen als Egypte, Nigeria en Tunesië, vanwege de aanwezigheid van gekwalificeerde beroepskrachten.²⁵⁴ Als er veel goed opgeleide jongeren in deze sector zijn, maar weinig banen, kan dit betekenen dat *nearshoring* niet enkel voor Nederland een probleem oplost, maar wederzijds tot voordeel leidt.

Nauwe afstemming met het bedrijfsleven en met werkgevers- en werknemersorganisaties is dus nodig voor gericht beleid op arbeidsmigratie, door inzichtelijk te maken welk type werknemers zij in het buitenland zouden willen werven, of waar zij zich zouden willen en kunnen vestigen. Ook samenwerking met bedrijven die al in (potentiële) partnerlanden gevestigd zijn, kan interessant zijn, denk bijvoorbeeld aan Marokko en Ethiopië, om het perspectief op uitbreiding te verkennen. Door rekening te houden met de uitgangspunten van brede welvaart, met aandacht voor de drie dimensies 'hier en nu', 'later' en 'elders', kan worden voorkomen dat een kortzichtige focus op het hier en nu, in de toekomst of ergens anders als een boemerang terug komt.²⁵⁵ Een eenzijdige focus op het oplossen van acute tekorten in Nederland kan op termijn contraproductief blijken, bijvoorbeeld wanneer dit ten koste gaat van ontwikkelingskansen in partnerlanden als dit leidt tot overmatige druk op de voorzieningen in Nederland. Er moet dus rekening worden gehouden met de absorptiecapaciteit van de Nederlandse samenleving, en daarnaast is het van belang dat de leef- en arbeidsomstandigheden van migranten in orde zijn.

Universiteiten in Nederland hebben een rol als het gaat om studiemigratie. Daar bestaan al regelingen voor. Hogescholen en andere beroepsopleidingen kunnen actiever worden betrokken wanneer er behoefte is aan bepaalde vaardigheden en daarvoor mensen in het partnerland opgeleid kunnen worden, of tijdens een circulair migratietraject in Nederland. Mensen die in Nederland zijn geweest voor werk of studie zijn bovendien na terugkeer vaak zeer positief over hun ervaring in Nederland en kunnen in (migratie)diplomatie *soft power* leveren. Daarnaast suggereerden geraadpleegde experts dat universiteiten in partnerlanden met beperkte maatschappelijke ruimte behulpzaam kunnen zijn bij het verspreiden van onafhankelijke informatie en het onderhouden van onafhankelijke contacten.

7.5. De dialoog met stakeholders versterken

Een WoS aanpak betekent niet dat in elk partnerschap alle partijen rechtstreeks en op dezelfde manier betrokken moeten worden. De overheid dient hierbij de regie te behouden. Wel is het van belang dat relevante maatschappelijke perspectieven in het proces worden ingebracht, in het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van beleid. Dat vraagt om een gelaagde aanpak: een kern van direct betrokken partijen die structureel deelnemen, aangevuld met een bredere kring van organisaties die periodiek, thematisch of op specifieke momenten worden geraadpleegd. Een voorbeeld is het 'Landelijk Overleg Minderheden' waar diasporaorganisaties drie keer per jaar overleg hadden met de minister. Deze structuur is in 2013 afgebouwd. Een dergelijke overlegstructuur kan voor specifieke partnerschappen worden aangevuld met een relevante maatschappelijke, uitvoerende of kennispartners.

Een participatiemodel zal er voor elk partnerschap anders uitzien

Bij deze partnerschappen moet maatschappelijke betrokkenheid echter worden vormgegeven aan de hand van de situatie in partnerlanden. Niet in elk land is ruimte voor open of structurele participatie van maatschappelijke actoren, en in sommige contexten kan zichtbare betrokkenheid politiek gevoelig of zelfs onveilig zijn. Daarom zal een participatiemodel er voor elk land anders uitzien. Aan Nederlandse kant kan het proces in elk geval breed en inclusief gebeuren, maar per partnerschap is de analyse nodig van welke vorm van betrokkenheid in het partnerland haalbaar, werkbaar en veilig is. In open contexten kan een gezamenlijk overleg mogelijk zijn. In beperktere contexten ligt een lichtere of indirecte vorm meer voor de hand, zoals afzonderlijke consultaties, thematische gesprekken of vertrouwelijke raadpleging. In gesloten contexten kan het realistischer zijn om een contextanalyse te maken en daarbij gericht te consulteren buiten het formele partnerschap om.



Dergelijke vormen van inclusie passen in een WoS aanpak, maar zijn in de praktijk niet altijd eenvoudig te organiseren. Niet alle relevante partijen hebben de mogelijkheid om structureel deel te nemen, en actoren kunnen tegenstrijdige belangen hebben. Ook leidt een bredere samenstelling niet automatisch tot meer draagvlak of betere samenwerking. De raden stellen daarom voor om per partnerschap te bepalen welke onderwerpen worden behandeld (zie de routes naar wederzijds voordeel, hoofdstuk 3), welk type betrokkenheid daarbij past, en welke belanghebbenden daarvoor relevant zijn. Die keuze hangt niet alleen af van de inhoudelijke relevantie en de aanwezigheid van bepaalde belanghebbenden in Nederland en het partnerland, maar ook van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, de veiligheid van betrokkenen en de vraag of consultatie daadwerkelijk kan bijdragen aan betere implementatie, monitoring en evaluatie.

Een regulier overleg over de verschillende aspecten van een partnerschap kan de betrokkenheid van maatschappelijke partijen versterken en een basis leggen voor concrete afspraken over de uitvoering, monitoring en evaluatie. Voorwaarde is wel dat vooraf duidelijk is wat het doel van de participatie is, welke invloed deelnemers daadwerkelijk hebben, en hoe met hun inbreng wordt omgegaan. Soms zal het daarnaast nodig zijn om maatschappelijke partijen financiële of andere ondersteuning te bieden opdat hun deelname daadwerkelijk haalbaar wordt.

7.6. Samenvatting denkrichting 5: naar partnerschappen tussen samenlevingen

Nederland kan niet met elk land op dezelfde manier over een breed scala van onderwerpen afspraken maken. Elk partnerschap heeft een ander vertrekpunt, gebaseerd op hoeveel verbondenheid er al tussen de landen bestaat en de mogelijkheden die er zijn om meer verwevenheid tussen de partners te creëren. Partnerschappen zijn kansrijker als zij niet alleen tussen overheden worden vormgegeven, maar waar relevant ook met betrokkenheid van diasporagemeenschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen.

Concreet betekent dit dat:

- Beleidsmakers moeten inzetten op een *whole of society* benadering door via context- en stakeholder analyses te verkennen welk type en welke mate van verbreding met welk land mogelijk is.
- Ruimte voor relevante partijen uit het maatschappelijk middenveld, sociale partners, bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstellingen wordt gemaakt in de opzet van partnerschappen. Gezamenlijk kan het handelingsperspectief verkend worden, en, waar passend, kunnen kansrijke vormen van structurele samenwerking worden vastgelegd.
- De kennis, netwerken en het ervaringsperspectief van (vertegenwoordigers van) migranten- en vluchtelingengemeenschappen betrokken worden bij Nederlandse en Europese partnerschappen.

Het breder betrekken van samenlevingen aan meerdere kanten van partnerschappen kan zo helpen om wederzijdse voordelen concreter te maken en relaties tussen landen breder te verankeren. Hiermee ontstaat een steviger basis voor brede, strategische samenwerking.



Lijst van geraadpleegde personen

De raden zijn dankbaar voor allen die via gesprekken hun expertise hebben kunnen bijdragen, inclusief diegenen die dit op anonieme basis hebben gedaan onder andere tijdens het werkbezoek van de raden aan Tunesië.

Alexandra de Leo Universiteit Maastricht	Alexis McLean ICMPD	Amanda Bisong ECDPM
Anna Knoll ECDPM	Anne Koch Stiftung Wissenschaft und Politik	Anouk Pronk Instituut Clingendael
Arjan Leerkes Universiteit Maastricht en WODC	Bertrand Steiner Migration Policy Institute	Bram Frouws Mixed Migration Centre
Burak Çevik Ministerie van Buitenlandse Zaken	Chris Pieterse Ministerie van Asiel & Migratie	Corinna Ullrich Europese Commissie
Danila Chiaro ICMPD	Daniel Thym University of Konstanz	Douwe Buzeman Ministerie van Buitenlandse Zaken
Eduard Gnesa Migration Experts Group	Erica Gerretsen Europese Commissie	Fabien Sambussy IOM Nederland
Femke de Vries Vluchtelingenwerk Nederland	Gerald Knaus European Stability Initiative	Gijs Peeters Ministerie van Buitenlandse Zaken
Gijsbert Werner Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	Godfried Engbersen Erasmus Universiteit Rotterdam	Habib el Kaddouri Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders
Hanna Idema Ministerie van Buitenlandse Zaken	Hans Leijten Frontex	Heleen Baartmans Ministerie van Buitenlandse Zaken
Huib Verbaten Instituut Clingendael	Izabela Grabowska Kozminski University	Jasmijn Sloatjes Migration Policy Institute
Jasper van Berckel-Smit Commissie Meijers	Jean-Nicolas Beuze UNHCR	Jeroen Sprangers Ministerie van Buitenlandse Zaken
Joost Klarenbeek Ministerie van Buitenlandse Zaken	Joris Bos Dienst Terugkeer & Vertrek	Julia Reinold Erasmus Universiteit Rotterdam
Julia Verheul Save the Children	Justus Brons Dienst Terugkeer & Vertrek	Katharina Natter Universiteit Leiden
Katie Kuschminder Universiteit van Amsterdam	Kirstie Kwarteng SOAS University London	Leonie Guder Ministerie van Buitenlandse Zaken
Lisa-Marie Komp Prakken d'Oliveira, Vrije Universiteit Amsterdam, Commissie Meijers	Laurie Visser Ministerie van Buitenlandse Zaken	Linde Verhoeven Ministerie van Buitenlandse Zaken



Liza de Nijs Ministerie van Asiel & Migratie	Maria Ferrante UNHCR	Marije Balt Ministerie van Buitenlandse Zaken
Marlon van Dijk Ministerie van Buitenlandse Zaken	Martin Hoffman ICMPD	Melissa Siegel Universiteit Maastricht
Michaela Vanore Universiteit Maastricht	Monika Sie Instituut Clingendael	Max Koffi Africa in Motion
Myrthe Wijnkoop Vluchtelingenwerk Nederland	Nina Staal IOM Nederland	Noor Cornelissen Ministerie van Buitenlandse Zaken
Omar Cham Vrije Universiteit Brussel	Peter Bosch Egmont Institute	Peter Schuurman Ministerie van Buitenlandse Zaken
Rob van Bokhoven Dienst Terugkeer & Vertrek	Robin Neumann Instituut Clingendael	Ron Ton Instituut Clingendael
Sarah Wolff Universiteit Leiden	Salvatore Nicolosi Universiteit Utrecht	Sibbele Siebesma Ministerie van Buitenlandse Zaken
Simon Mordue Europese Commissie	Sofie Croonenberg Stichting Vluchteling	Stefanie de Geus Ministerie van Buitenlandse Zaken
Steffen Angenendt Migration Experts Group	Tessa Terpstra Save the Children	Tesseltje de Lange Universiteit Utrecht
Thomas Spijkerboer Universiteit Gent	Vincent Cochetel UNHCR (voormalig)	Victor Cramer Ministerie van Asiel & Migratie
Zeynep Kasli Erasmus Universiteit Rotterdam		



Eindnoten

- 1 Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 5 april). *Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden - MPP 2024-I*. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-9bb550a25fb2823e38effb2aaac8b570e2474f8a/pdf>
Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 11 januari). *Voortgang Integrale Migratieagenda*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-51e601da-eb92-4334-927e-84207bb9c65f/pdf>
- 2 Ministerie van Asiel en Migratie. (2025, 20 mei). *Adviesaanvraag Migratiepartnerschappen*. <https://open.overheid.nl/Details/8cd8801e-0268-47c7-a809-15a88dfcd69e/3?hit=2&text=Afschrift+brief+Adviesvraag+Migratiepartnerschappen>
- 3 Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2020, december 11). *Het Europese asielbeleid: Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken*. <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2020/12/11/het-europese-asielbeleid>
- 4 OECD, & European Migration Network. (2022). *Joint EMN–OECD inform: Skills mobility partnerships*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/2022-March-Joint-EMN-OECD-Inform-Skills-Mobility-Partnerships.pdf>
- 5 Ipsos. (2024). *Beperken migratie door EU: per saldo steun van links tot rechts*. <https://www.ipsos-publiek.nl/actueel/beperken-migratie-door-eu-per-saldo-steun-van-rechts-tot-links-vk-iii/>
- 6 Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025, 23 mei). *Beleidsagenda Interdepartementale Taskforce Internationale Migratie*. <https://open.overheid.nl/documenten/5cfb6b2f-957f-4288-a8e2-7b6ed0a5c956/file>
- 7 Ministerie van Asiel en Migratie. (2025, 7 januari). *Antwoorden vragen naar aanleiding van de aanbieding van de Staat van Migratie 2024*. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-64ae39cc0c9f3d2a16f9eeb797709b0918424723/pdf>
- 8 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 juni). *Minder immigratie in 2024, vooral minder kennismigranten*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/26/minder-immigratie-in-2024-vooral-minder-kennismigranten>
Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). *Immigratie; migratiemotief, geslacht, leeftijd en migratieachtergrond*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84809NED>
- 9 WRR. (2025). *Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op een krimpend arbeidsaanbod in het buitenland*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2025/11/26/met-de-mondiale-demografie-mee-anticiperen-op-krimpend-arbeidsaanbod-in-het-buitenland>
- 10 Adviesraad Migratie. (2024). *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratie-beleid voor brede welvaart*. <https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2024/09/10/adviesrapport-afgewogen-arbeidsmigratie>
- 11 Rijksoverheid. (2024). *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/15/gematigde-groei-rapport-van-de-staatscommissie-demografische-ontwikkelingen-2050>
- 12 Adviesraad Migratie. (2022). *Realisme rond richtgetallen – Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid*. <https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2022/12/21/adviesrapport-realisme-rond-richtgetallen-kansen-en-risico's-van-streefcijfers-en-quota-in-het-migratiebeleid>
- 13 Barnes, J. (2022). *Torturous journeys: Cruelty, international law, and pushbacks and pullbacks over the Mediterranean Sea*. *Review of International Studies*, 48(3), 441–460. <https://doi.org/10.1017/S0260210522000110>
Badalić, V. (2019). *Tunisia's Role in the EU External Migration Policy: Crimmigration Law, Illegal Practices, and Their Impact on Human Rights*. *Int. Migration & Integration*, 20, 85–100. <https://doi.org/10.1007/s12134-018-0596-7>
Tyszler, E. (2019). *From controlling mobilities to control over women's bodies: gendered effects of EU border externalization in Morocco*. *CMS* 7, 25. <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0128-4>
Lighthouse Reports. (2020, 23 oktober). *Frontex complicit in pushbacks*. <https://www.lighthousereports.com/investigation/frontex-chapter-ii-complicit-in-pushbacks/>
Lighthouse Reports. (2024, 21 mei). *Desert dumps*. <https://www.lighthousereports.com/investigation/desert-dumps/>
- 14 Clingendael Institute. (2026). *Grenzen verleggen: Over externalisering van asiel en de noodzaak van een breed gedragen hervormingsinitiatief*. <https://www.clingendael.org/pub/2026/grenzen-verleggen/>
- 15 Europese Raad. (2016, 18 maart). *Verklaring EU-Turkije*. <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- 16 Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2022, 29 november). *Actieplan Nederland Marokko*. https://www.eerstekamer.nl/overig/20221129/vertaling_actieplan_tussen/document
- 17 Ibid.
- 18 Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2018, 13 november). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2019*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-V-15.html>
- 19 *Declaration of Intent of bilateral cooperation on migration between Egypt and the Netherlands*. <https://www.eerstekamer.nl/overig/20240625/intentieverklaring/document>
- 20 Rijksoverheid. (2025, 25 september). *Nederland en Oeganda maken afspraken over terugkeer via Oeganda*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/09/25/nederland-en-oeganda-maken-afspraken-over-terugkeer-via-oeganda>
- 21 Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 5 april). *Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden - MPP 2024-I*. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-9bb550a25fb2823e38effb2aaac8b570e2474f8a/pdf>
Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 11 januari). *Voortgang Integrale Migratieagenda*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-51e601da-eb92-4334-927e-84207bb9c65f/pdf>
- 22 European Commission. (2024, 17 maart). *Joint declaration on the strategic and comprehensive partnership between the Arab Republic of Egypt and the European Union*. https://enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en
- 23 European Commission. (2015, 15 oktober). *EU-Turkey joint action plan*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_15_5860
- 24 European Commission. (2023, 16 juli). *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887
- 25 European Commission. (2024, 8 maart). *EU-Mauritania Joint Declaration*. https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-mauritania-joint-declaration_en

- 26 European Commission. (2024, 2 mei). *President von der Leyen reaffirms EU's strong support for Lebanon and its people and announces a €1 billion package of EU funding*. https://enlargement.ec.europa.eu/news/president-von-der-leyen-reaffirms-eus-strong-support-lebanon-and-its-people-and-announces-eu1-2024-05-02_en
- 27 European Commission. (2025, 22 januari). *Joint Declaration on the "Strategic and Comprehensive Partnership" between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union*. https://north-africa-middle-east-gulf.ec.europa.eu/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-hashemite-kingdom-jordan-and_en
- 28 Micinski, N. R., & Lefebvre, C. (2023). *The Geopolitics in the Global Compacts: Sovereignty, Emerging Norms, and Hypocrisy in Global Migration Governance*. *Geopolitics*, 29(1), 1–12. <https://doi.org/10.1080/14650045.2023.2265321>
- 29 Schewel, K. & Debray, A. (2023). *Global Trends in South-South Migration*. In Crawleym H. & Teye, J.K. (eds) *The Palgrave Handbook of South-South Migration and Inequality* (pp.153-181). https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-39814-8_8
- 30 Pijnenburg, A. (2021): *At the Frontiers of State Responsibility: Socio-economic rights and cooperation on migration*. (Doctoral Thesis, Tilburg University). Intersentia. P. 60–69. Pagina 60–69.
- Hathaway, J. C., & Gammeltoft-Hansen, T. (2015). *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*. *Columbia Journal of Transnational Law*. 53(2), 235–284.
- Markard, N. (2016). *The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries*. *The European Journal of International Law*. 27(3), 591–616.
- Zaiotti, R. (2016). *Mapping remote control: The externalization of migration management in the 21st century*. In R. Zaiotti (Ed.), *Externalizing migration management: Europe, North America and the spread of "remote control" practices* (pp. 3–30). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315650852-2/mapping-remote-control-ruben-zaiotti>
- Gammeltoft-Hansen, T., & Tan, N. F. (2017). *The end of the deterrence paradigm? Future directions for global refugee policy*. *Journal on Migration and Human Security*, 5(1), 28–56. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/233150241700500103>
- Vedsted-Hansen, J., & Tan, N. F. (2021). *Inventory and typology of EU arrangements with third countries: Instruments and actors*. ASILE Project.
- 31 Obermann, L. (2026). *Wist je dat ... er meer mensen ons land binnen komen met de juiste papieren dan zonder?* Adviesraad Migratie. <https://www.adviesraadmigratie.nl/actueel/weblogs>
- 32 Schon, J. (2018). *Motivation and opportunity for conflict-induced migration: An analysis of Syrian migration timing*. *Journal of Peace Research*, 56(1), 12–27. <https://doi.org/10.1177/0022343318806044>
- Syed Zwick, H. (2022). *Narrative analysis of Syrians, South Sudanese and Libyans transiting in Egypt: a motivation-opportunity-ability approach*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(9), 2223–2244. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1720630>
- 33 Ambrosini, M., & Hajer, M. H. J. (2023). *Introduction: Understanding the Challenge of Irregular Migration*. In M. Ambrosini & M. H. J. Hajer (Eds.), *Irregular Migration: IMISCOE Short Reader* (pp. 1–13). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-30838-3_1
- İşleyen, B. (2018b). *Turkey's governance of irregular migration at European Union borders: Emerging geographies of care and control*. *Environment and Planning D: Society and Space*, 36(5), 849–866. <https://doi.org/10.1177/0263775818762132>
- 34 Tafani, I., Riccaboni, M. (2015). *The impact of the EU–Turkey agreement on the number of lives lost at sea*. *Humanities and Social Sciences Communication*, 12, 869. <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04900-1>
- Spijkerboer, T. (2016) *Fact Check: did the EU–Turkey deal bring down the number of migrants and of border deaths?* *Border Criminologies Blog*. University of Oxford. <https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>
- Human Rights Watch (2016, 11 februari) *Greece/Macedonia: Asylum Seekers Trapped at Border* <https://www.hrw.org/news/2016/02/11/greece/macedonia-asylum-seekers-trapped-border>
- 35 Sha'ath, H., & Raach, F. (2024). *Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Readmission*. *European Journal of Migration and Law*, 26(2), 179–196. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340176>
- 36 Cobarrubias, S. et al. (2023). *Interventions on the concept of externalization in migration and border studies*. *Political Geography*, 105. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102911>
- 37 Litaert, I., & Pécoud, A. (2024). *Regional migration governance*. In P. De Lombaerde (Ed.), *Handbook of regional cooperation and integration* (pp. 27–37). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781800373747/book-part-9781800373747-9.xml>
- Van Roemburg, E.T.W. (2025). *Wist u dat ... Europese grenzen inmiddels in Afrika liggen?* Adviesraad Migratie. <https://www.adviesraadmigratie.nl/actueel/weblogs/blogseries-en-commentaren/2025/wist-u-dat--europeese-grenzen-inmiddels-in-afrika-liggen>
- 38 Pijnenburg, A. (2024). *Externalisation of Migration Control: Impunity or Accountability for Human Rights Violations?*. *Netherlands International Law Review*, 71, 59–88 <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00250-y>
- 39 Ryngaert, C. (2025). *Extraterritorial jurisdiction*. In V. Chetail (Ed.), *Elgar concise encyclopedia of migration and asylum law* (pp. 159–163). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802204155.00034>
- 40 Clingendael Institute. (2026). *Grenzen verleggen*. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2026-02/grenzen-verleggen.pdf>
- 41 FitzGerald, D. S. (2020). *Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 4–22. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1680115>
- Kent, J., Norman, K. P., & Tennis, K. H. (2020). *Changing motivations or capabilities? Migration deterrence in the global context*. *International Studies Review*, 22(4), 853–878., <https://doi.org/10.1093/isr/viz050>
- Triandafyllidou, A., & Dimitriadi, A. (2014). *Deterrence and Protection in the EU's Migration Policy*. *The International Spectator*, 49(4), 146–162. <https://doi.org/10.1080/03932729.2014.956280>
- 42 In deze cijfers over terugkeer op basis van Eurostat worden een aantal zaken niet meegeteld die in sommige nationale tellingen wel worden meegerekend. Het gaat bijvoorbeeld om: overdrachten van personen naar andere

- EU-lidstaten onder de Dublin verordening; terugkeer na weigering aan de grens; EU-burgers die een terugkeerbesluit krijgen; meerdere vertrekken van een zelfde persoon in een zelfde kalenderjaar.
- 43 Obermann, L. (2025). *Wist je dat ... herkomstlanden een cruciale rol spelen bij (gedwongen) terugkeer van migranten uit Nederland? blog, Adviesraad Migratie.*
<https://www.adviesraadmigratie.nl/actueel/weblogs/blogseries-en-commentaren/2025/wist-je-dat--herkomstlanden-een-cruciale-rol-spelen-bij-gedwongen-terugkeer-van-migranten-uit-nederland>
 - 44 Leerkes, A., & Van Houte, M. (2020). *Beyond the deportation regime: differential state interests and capacities in dealing with (non-) deportability in Europe.* *Citizenship Studies*, 24(3), 319–338.
<https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1718349>
 - 45 Kuschminder, K., & Dubow, T. (2022). *Moral exclusion, dehumanisation, and continued resistance to return: experiences of refused Afghan asylum seekers in the Netherlands.* *Geopolitics*, 28(3), 1057–1078.
<https://doi.org/10.1080/14650045.2022.2055462>
 - 46 Sinnige, M., Cleton, L. and Leerkes, A. (2025). *Determinants of Enforced Return: A Quantitative Analysis of the Spectrum of (In)voluntariness Among Rejected Asylum Seekers in the Netherlands.* *Population, Space and Place*, 31(e2886). <https://doi.org/10.1002/psp.2886>
 - 47 Strijbosch, K., Mazzucato, V., & Brunotte, U. (2023). *Performing return: victims, criminals or heroes? Senegalese male returnees engaging with the stigma of deportation.* *Gender, Place & Culture*, 30(11), 1617–1637.
<https://doi.org/10.1080/0966369X.2023.2229056>
 - 47 Dienst Terugkeer en Vertrek. (2025). *Stand van de uitvoering 2024.* Ministerie van Justitie en Veiligheid.
https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/04/25/stand-van-de-uitvoering-2024/82431_DTV_Stand%2Bvan%2Bde%2Buitvoering%2B2024_PDF-UA.pdf
 - 48 Federal Republic of Nigeria. (2015). *National migration policy 2015.* p 41.
https://nelex.gov.ng/documents/National_Migration_Policy_Nigeria_2015.pdf
 - 49 Leerkes, A., Van der Meer, M., Paasche, E., & Brekke, J.-P. (2022). *Intergovernmental relations and return – Part 3: Beyond return frameworks (WODC Memorandum 2022-3).* WODC. <https://repository.wodc.nl/>
 - 50 Schapendonk, J., Ebrahim, S., Blanken, S., & van Son, R. (2025). *Return migration infrastructures of the Netherlands (v1).* GAPS. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14919887>
 - Leerkes, A.S, M. Maliepaard & M. van der Meer. (2022) *Interstatelijke betrekkingen en terugkeer. Overkoepelende samenvatting en belangrijkste conclusies.* WODC. <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3209/Overkoepelende-samenvatting-en-conclusie.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
 - 51 Frasca, E., & Roman, E. (2023). *The Informalisation of EU Readmission Policy: Eclipsing Human Rights Protection Under the Shadow of Informality and Conditionality.* *European Papers*, 8(2), 931–957
<https://www.europeanpapers.eu/e-journal/informalisation-eu-readmission-policy-eclipsing-human-rights-protection>
 - 52 Bornemann, J. & I. Brockmann. (2025). *Return hubs – innovative lawmaking or a dangerous legal experiment? EU Law Analysis blog.* <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/06/return-hubs-innovative-lawmaking-or.html>
 - 53 Huang, Z. (2025). *Developments in global remittance flows and implications for sustainable development.* *Monthly Briefing on the World Economic Situation and Prospects*, 196. United Nations Department of Economic and Social Affairs. <https://policy.desa.un.org/publications/world-economic-situation-and-prospects-november-2025-briefing-no-196>
 - 54 World Bank. (z.d.). *Personal remittances, paid.* (Netherlands).
<https://data.worldbank.org/indicator/BM.TRF.PWKR.CD.DT?locations=NL>
 - 55 Eurostat. (2025). *Personal transfers and compensation of employees.* https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Personal_transfers_and_compensation_of_employees
 - 56 Migration Data Portal. (2025). *Remittance inflows in 2023.* *International Data | Migration Data Portal.*
https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=remit_re_gdp&t=2023
 - 57 Alpaslan, B., Kayaoglu, A., Meckl, J., Naval, J., Vanore, M., & Ziesemer, T. H. (2021). *Economic effects of remittances on migrants' country of origin.* In K. Kourtit, B. Newbold, P. Nijkamp, & M. Partridge (Eds.), *The economic geography of cross-border migration: Footprints of regional science* (Hoofdst. 20). Springer.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-48291-6_20
 - 58 Ortiga, Y. Y., & Galam, R. (2025). *Governing Migration, Producing Skills: Emigration and Education in the Philippines.* *International Migration Review.* <https://doi.org/10.1177/01979183251359171>
 - 59 OECD. (2025). *International migration outlook 2025: Recent developments in migration policy* (Hoofdstuk 2). OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2025_ae26c893-en/full-report/recent-developments-in-migration-policy_e3826f20.html#chapter-d1e30957-75bb17ec8
 - 60 World Health Organization. (2024, April 4). *WHO health workforce support and safeguards list.*
<https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/who-health-workforce-support-and-safeguards-list>
 - 61 Adviesraad Migratie. (2024). *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart.*
<https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2024/09/10/adviesrapport-afgewogen-arbeidsmigratie>
 - 62 Neumann, M., et al. (2025). *Remote hires, stronger ties: ICT nearshoring in bilateral migration partnerships* (Clingendael Policy Brief, November 2025). Clingendael Institute.
<https://www.clingendael.org/sites/default/files/2025-11/general-overview.pdf>
 - 63 Tanchum, M. (2024). *Africa-to-Europe value chains: How nearshoring can mitigate Europe's migration crisis and aid energy transition.* *ICMPD blog.* <https://www.icmpd.org/blog/2024/africa-to-europe-value-chains-how-nearshoring-can-mitigate-europe-s-migration-crisis-and-aid-energy-transition>
 - 64 WRR. (2025). *Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op een krimpend arbeidsaanbod in het buitenland.*
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2025/11/26/met-de-mondiale-demografie-mee.-anticiperen-op-krimpend-arbeidsaanbod-in-het-buitenland>
 - 65 de Haas, H. (2010). *Migration transitions: A theoretical and empirical inquiry* (IMI Working Paper No. 24). University of Oxford. <https://heindehaas.org/wp-content/uploads/2015/05/de-haas-2010-migration-transitions-imi-wp-24.pdf>
 - 66 IOM (z.d.). *Dead and missing tracking matrix.* <https://dtm.iom.int/europe/dead-and-missing>

- 67 Voorbeelden van mensenrechtenschendingen en route, in Libië: ECCHR. (z.d.). *Migrants and refugees in Libya face crimes against humanity: The ICC must investigate*. ECCHR: *Migrants and refugees in Libya face crimes against humanity*; *Human rights in Libya Amnesty International*
- 68 College voor de Rechten van de Mens. (z.d.). *De mensenrechtelijke meetlat voor toetsing van afspraken tussen de EU en derde landen over migratie*.
<https://publicaties.mensenrechten.nl/file/aae93e5b-ccc2-cf2d-9293-32d0a5ac1177.pdf>
- 69 Art. 33 Vluchtelingenverdrag; art. 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.
- 70 UNHCR Nederland. (2024). *Global Trends - Cijfers*.
<https://www.unhcr.org/nl/over-unhcr/cijfers-en-rapporten/cijfers-0>
- 71 World Organization Against Torture (OMCT). (2024, november). *Forcibly displaced Sudanese trapped with their hopes at North African Borders*. <https://www.omct.org/site-resources/legacy/Forcibly-displaced-Sudanese-trapped-with-their-hopes-at-North-African-borders-OMCT-LAN.pdf>
- 72 Sha'ath, H., & Raach, F. (2024). *Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Readmission*. *European Journal of Migration and Law*, 26(2), 179-196. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340176>
- 73 Giuffré, M., Denaro, C., & Raach, F. (2022). On "safety" and EU externalization of borders: Questioning the role of Tunisia as a "safe country of origin" and a "safe third country". *European Journal of Migration and Law*, 24, 570-599
- Thym, D. (2024). *Safe third countries: The next "battlefield"*. *EU Migration Law Blog*.
<https://eumigrationlawblog.eu/safe-third-countries-the-next-battlefield/>
- Meijers Committee. (2025, November 6). *The Meijers Committee's comment and recommendations on the review of the safe third country concept under the Asylum Procedure Regulation (Regulation (EU) 2024/1348)*.
<https://www.commissie-meijers.nl/comment/the-meijers-committees-comment-and-recommendations-on-the-review-of-the-safe-third-country-concept-under-the-asylum-procedure-regulation-regulation-eu-2024-1348/>
- Osso, B. N. (2023). *Unpacking the safe third country concept in the European Union: B/orders, legal spaces, and asylum in the shadow of externalization*. *International Journal of Refugee Law*, 35(3), 272-303.
<https://academic.oup.com/ijrl/article/35/3/272/7477630?login=true>
- Linden-Retek, P. (2025). "Safe Third Country": Democratic responsibility and the ends of international human rights. In S. Benhabib & A. Shachar (Eds.), *Lawless zones, rightless subjects: Migration, asylum, and shifting borders* (pp. 59-74). Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/lawless-zones-rightless-subjects/safe-third-country/2B8677FE7BF6EDBB4B2976DF56021BCE>
- Amnesty International. (2025, May 20). *EU: New "safe third country" proposals cynical attempt to downgrade rights and offload asylum responsibilities*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/05/eu-new-safe-third-country-proposals-cynical-attempt-to-downgrade-rights-and-offload-asylum-responsibilities/>
- 74 Raad van State. (2023, 26 april). *Staatssecretaris J&V mag nu geen asielzoekers terugsturen naar Italië*.
<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/april/geen-asielzoekers-terug-naar-italie>
- Raad van State. (2025, 23 juli). *Nederland mag alleenstaande mannelijke asielzoekers niet terugsturen naar België*.
<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/juli/belgie-dublin-mannelijke-asielzoekers/>
- 75 Human Rights Watch. (2020, 16 juli). *Greece: Investigate pushbacks, collective expulsions*.
<https://www.hrw.org/news/2020/07/16/greece-investigate-pushbacks-collective-expulsions>
- Lighthouse Reports. (2024, 21 mei). *Desert dumps*. <https://www.lighthousereports.com/investigation/desert-dumps/>
- 76 European Court of Human Rights. (2025, August 31). *Guide on Article 4 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights: Prohibition of collective expulsions of aliens*.
https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_protocol_4_eng
- 77 A.M.A. v. the Netherlands. (2023, October 24). Application no. 23048/19. European Court of Human Rights
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-228357%22%5D%7D>
- Hirsi Jamaa and Others v. Italy. (2012, February 23). Application no. 27765/09. European Court of Human Rights.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%5D%7D>
- M.H. and Others v. Croatia. (2021, November 18). Application no. 15670/18. European Court of Human Rights.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-213213%22%5D%7D>
- A.R.E. v. Greece. (2025, January 7). Application no. 15783/21. European Court of Human Rights.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-240242%22%5D%7D>
- Lighthouse Reports. (2024, 21 mei). *Desert dumps*. <https://www.lighthousereports.com/investigation/desert-dumps/>
- 78 Nicolosi, S. F. (2024). *Externalisation of migration controls: A taxonomy of practices and their implications in international and European law*. *Netherlands International Law Review*, 71, 1-20.
<https://doi.org/10.1007/s40802-024-00253-9>
- 79 Ibid.
- 80 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2025, 10 september). *Nederland, Europa en het Mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde*. <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2025/09/10/nederland-europa-en-het-mondiale-zuiden>
- 81 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2024, 1 juli). *Nederland in een fragmenterende wereldorde*.
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2024/07/01/nederland-in-een-fragmenterende-wereldorde>
- 82 Euronews. (2026, 8 januari). *Belgium urges EU to use aid as a bargaining chip to increase migrant returns*.
<https://www.euronews.com/my-europe/2026/01/08/belgium-urges-eu-to-use-aid-as-bargaining-chip-to-increase-migrant-deportations>
- Le Monde. (2025, 3 december). *EU threatens to cut trade benefits for countries that refuse to cooperate on immigration*. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/12/03/europe-threatens-to-cut-trade-benefits-for-countries-that-refuse-to-cooperate-on-immigration_6748092_4.html
- Rasche, T. (2023). *The EU needs a new migration diplomacy*. Delors Centre.
<https://www.delorscentre.eu/en/publications/migration-diplomacy>
- 83 European Commission. (2024, 23 juli). *Commission adopts assessment report and proposes visa measures to foster readmission cooperation*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_3961

- 84 Koch, A., Weber, A., & Werenfels, I. (Eds.). (2018). *Profiteers of migration? Authoritarian states in Africa and European migration management*. German Institute for International and Security Affairs (SWP). https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2018RP04_koh_et_al.pdf
- 85 European Commission. (2024, 17 maart). *Joint declaration on the strategic and comprehensive partnership between the Arab Republic of Egypt and the European Union*. https://enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en
- 86 Associatieraad EU-Egypte. (2024, 1 oktober). *Besluit nr. 1/2024 tot wijziging van de Europees-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Arabische Republiek Egypte, anderzijds, door de vervanging van Protocol nr. 4 betreffende de definitie van het begrip "producten van oorsprong" en methoden van administratieve samenwerking [2024/2653]*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:2024D2653>
- 87 European Council on Refugees and Exiles. (2024, March). *Another EU cash-for-migrant-control deal sealed with Egypt*. <https://ecre.org/eu-external-partners-another-eu-cash-for-migrant-control-deal-sealed-with-egypt/>
- European Parliamentary Research Service. (2024). *EU-Egypt strategic and comprehensive partnership (At a glance)*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2024\)760406](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2024)760406)
- The New Federalist. (2024). *Brussels meets Cairo: A strategic partnership or a migration deal?* <https://www.thenewfederalist.eu/brussels-meets-cairo>
- El-Sayed. (2024). *The elusive "collectivised refugee protection": The case of the EU-Egypt migration cooperation*. *European Journal of Migration and Law*, 26(2), 241–266. https://brill.com/view/journals/emil/26/2/article-p241_6.xml
- 88 McGregor, E., Godin, M., Jumbert, M. G., & Ike, N. (2025). *Conditionality, Compensation, or Both? Comparative Experiences of Third-Country Cooperation on Migration with the EU*. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 23(1), 47–61. <https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2431067>
- 89 Reuters. (2025, 27 december). *UK secures migrant return deal with Angola, Namibia; DRC faces visa curbs*. <https://www.reuters.com/world/africa/uk-secures-migrant-return-deal-with-angola-namibia-2025-12-27/>
- 90 Cour des comptes. (2024). *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-01/20240104-Politique-lutte-contre-immigration-irreguliere.pdf>
- 91 DGAP. (2023, juli). *Conditionality in Migration Cooperation: Five ideas for future use beyond carrots, sticks and delusions*. https://dgap.org/system/files/article_pdfs/dgap-report-2023-7-EN-BAMF_FINAL.pdf
- 92 Ibid.
- 93 Rasche, L. (2022, 16 december). *The instrumentalisation of migration. How should the EU respond?* Jacques Delors Centre. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/the-instrumentalisation-of-migration>
- Cassarino (2025) *Using Development Aid as a Leverage in the EU's External Relations: Challenges and Consequences*, *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, vol 23(1), 34–46. <https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2413540>
- 94 Leerkes, A. (2016). *Managing migration through legitimacy? Alternatives to the criminalisation of unauthorised migration*. In S. Carrera & E. Guild (Eds.), *Irregular migration, trafficking and smuggling of human beings: Policy dilemmas in the EU* (pp. 24–32). Brussels, Belgium: Centre for European Policy Studies (CEPS). https://www.researchgate.net/publication/327344703_Managing_migration_through_legitimacy_Alternatives_to_the_criminalisation_of_unauthorised_migration
- 95 Cham, O. N., & Adam, I. (2025). *Justifying opposition and support to EU-Africa cooperation on deportation in West Africa*. *Governance*, 38(1). <https://doi.org/10.1111/gove.12846>
- 96 Adamson, F. B., & Tsourapas, G. (2019). *Migration diplomacy in world politics*. *International Studies Perspectives*, 20(2), 113–128.
- 97 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024, 5 maart). *Protocollo Italia-Tunisia per far arrivare 12 mila lavoratori*. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3678/Protocollo-Italia-Tunisia-per-far-arrivare-12-mila-lavoratori>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023, 20 oktober). *Carenza di manodopera, intesa Italia-Tunisia*. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3470/Carenza-di-manodopera-intesa-Italia-Tunisia>
- 98 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (z.d.). *Quotas in detail*. <https://integrazionemigranti.gov.it/en-gb/Altre-info/e/2/o/54/id/128/Quotas-in-detail>
- 99 Info Migrants. (2025, 7 februari). *Italy: Government approves 500,000 work visas over next three years*. <https://www.infomigrants.net/en/post/65507/italy-government-approves-500000-work-visas-over-next-three-years>
- 100 Reuters. (2022, 21 januari). *Germany wants to attract 400,000 skilled workers from abroad each year*. <https://www.reuters.com/world/europe/germany-wants-attract-400000-skilled-workers-abroad-each-year-2022-01-21/>
- 101 Konrad Adenauer Stiftung. (2024, oktober). *The 'win-win' migration agreement between Germany and Kenya: Who actually benefits?*. <https://www.kas.de/documents/286528/286577/Win+Win++migration+agreement+-+between+Germany++and+Kenya++Who+benefits.pdf/57a00c22-16a0-66b7-7939-ba598ed36a73?version=1.0&t=1747299618664>; International Labour Organization. (2024, 16 oktober). *Kenya-Germany bilateral labour agreement solidifies path for skilled labour migration*. <https://www.ilo.org/resource/article/kenya-germany-bilateral-labour-agreement-solidifies-path-skilled-labour>; Labour Mobility Partnerships. (2024, 4 november). *Leading by example: How Germany's migration strategy sets the stage for scalable and unified solutions*. <https://lampforum.org/2024/11/04/using-blended-finance-to-scale-labor-mobility/>
- 102 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2025). *Met de mondiale demografie mee: Anticiperen op een krimpend arbeidsaanbod in het buitenland*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2025/11/26/met-de-mondiale-demografie-mee-anticiperen-op-krimpend-arbeidsaanbod-in-het-buitenland>
- 103 Adviesraad Migratie. (2022, september). *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid: Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten*. <https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2022/09/27/adviesrapport-zorgvuldig-arbeidsmigratiebeleid>

- 104 European Commission. (2025, 13 januari). *Spain: New order for migrant employment and circular migration*. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/spain-new-order-migrant-employment-and-circular-migration-2025-01-13_en; Volkskrant. (2024, 4 mei). *Spanje ziet Marokkaanse vrouwen graag komen werken, als ze ook maar weer teruggaan*. <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2024/spanje-ziet-marokkaanse-vrouwen-graag-komen-werken-als-ze-ook-maar-weer-teruggaan~v1068568/>
- 105 Adviesraad Migratie. (2024, 10 september). *Afgewogen arbeidsmigratie: Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart*. <https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2024/09/10/adviesrapport-afgewogen-arbeidsmigratie>
- 106 European Commission. (z.d.). *Youth Mobility for Africa*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/youth-mobility-africa_en
- 107 Ministerie van Asiel en Migratie. (2025, 23 mei). *Beleidsagenda Interdepartementale Taskforce Internationale Migratie*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/23/tk-beleidsagenda-interdepartementale-taskforce-internationale-migratie>
- 108 Rijksdienst voor ondernemend Nederland. (2025, 18 maart). *CareerConnect: de verbinding tussen Nederlandse en Marokkaanse markten*. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/careerconnect>
- 109 UWV. (z.d.). *Werkvergunning praktijkant*. <https://www.uwv.nl/nl/werkvergunning/praktikant>
- 110 BMZ. (z.d.). *Centres for migration and development*. <https://www.bmz.de/en/issues/german-centres-for-migration-and-development>
- 111 KMAR. (2019, 31 januari). *Focus op bron van migratiestromen*. https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2019/01/03_migratiecriminaliteit_01-2019; KMAR. (2024, 19 december). *KMarkort*. https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2024/11/08_kmarkort_11-2024
- 112 <https://www.icmpd.org/our-work/projects/support-programme-for-the-tunisian-government-in-the-field-of-integrated-border-management-ibm-tunisia-phase-iii>
- 113 Netherlands and you. (z.d.). *Migration Cooperation Programmes Nigeria and the Netherlands*. <https://www.netherlandsandyou.nl/web/nigeria/about-us/projects/migration-cooperation-programmes>
- 114 Transatlantic council on migration. (2022, maart). *The Challenge of Coordinating Border Management Assistance between Europe and the Maghreb*. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/tcm-herbert-maghreb-2022-final.pdf>
- 115 Rethinking Slic. (2019,13 maart). *Dutch Ships in Libya: Export Licencing and State Liability*. <https://rethinkingslic.org/blog/state-responsibility/44-dutch-ships-in-libya-export-licensing-and-state-liability>
- 116 Hilhorst, D., Jung, A., & Vezzoli, S. (2024, October 17). *Factsheet opvang in de regio: Een vergelijkende studie. Tweede Kamer der Staten-Generaal*. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D39432>
- 117 IOB. (2024). *Between prospects and precarity: An evaluation of Dutch assistance to refugee reception in the Syria region (2016–2021)*. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. <https://english.iob-evaluatie.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/03/12/refugee-reception-syria-region/IOB%2BReport%2B-%2BBetween%2BProspects%2BAnd%2BPrecarity.pdf>
- 118 United Nations High Commissioner for Refugees. (2025). *On the brink: The devastating toll of aid cuts on people forced to flee*. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2025-07/unhcr-on-the-brink-report-july-2025.pdf>
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. (2025, June 24). *2026 projected global resettlement needs (PGRN)*. <https://www.unhcr.org/publications/2026-projected-global-resettlement-needs-pgrn>
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs. (2026, January 14). *Resettlement and humanitarian admission*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-resettlement/resettlement-and-humanitarian-admission_en
- 119 IMF. (2024, 12 november). *The Clock is Ticking on Sub-Saharan Africa's Urgent Job Creation Challenge*. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/11/12/the-clock-is-ticking-on-sub-saharan-africas-urgent-job-creation-challenge>
- 120 World Bank. (2025, 26 februari). *A jobs agenda for the Middle East and North Africa*. <https://blogs.worldbank.org/en/arabvoices/a-jobs-agenda-for-the-middle-east-and-north-africa>
- 121 <https://fundforyouthemployment.nl/>
- 122 International Labour Organization. (z.d.). *Partnership for improving prospects for forcibly displaced persons and host communities (PROSPECTS)*. <https://www.ilo.org/projects-and-partnerships/projects/partnership-improving-prospects-forcibly-displaced-persons-and-host>
- 123 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023, 9 februari). *Gewijzigde motie van de leden Van der Plas en Eppink over de mogelijkheid onderzoeken tot het stopzetten van ontwikkelingshulp aan ontwikkelingslanden die geen asielzoekers terugnemen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1923)*. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?did=2023D05109&id=2023Z02193>
- 124 Guillaumont, P., Boussichas, M., & Dsouza, A. (2023). *The evolution of aid conditionality: A review of the literature of the last twenty years (EBA Working Paper, September 2023)*. The Expert Group for Aid Studies (EBA). <https://www.jeanpierrecaesarino.com/wp-content/uploads/2025/02/Cassarino-2025-JIRS.pdf>
- 125 <https://www.agrocare.nl/nl>
- 126 De overige combilanden zijn: Bangladesh, Colombia, Ghana, India, Indonesië, Ivoorkust, Kenia, Oekraïne, Senegal, Vietnam en Zuid-Afrika.
- 127 Ministerie van Asiel en Migratie. (2024). *Terms of Reference Interdepartementale Taskforce Internationale Migratie*. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-c3f3426ff20a7bf5b932a14d5c421a640263622c/pdf>
- 128 O.a. het 1951 Vluchtelingenverdrag en het 1967 Protocol, het EVRM, het Antifolterverdrag, etc. De meeste van deze internationale normen zijn ook in het EU-recht neergelegd, dat rechtstreeks doorwerkt in de nationale rechtsorde van de lidstaten. Het EU-recht voegt daar extra normen aan toe. Daarnaast zijn enkele bepalingen uit de Nederlandse Grondwet van belang.
- 129 Mesnard, A., Savatic, F., Senne, J.-N., & Thiollot, H. (2024). *Revolving doors: How externalization policies block refugees and deflect other migrants across migration routes*. *Population and Development Review*, 50(3), 607–642. <https://ideas.repec.org/a/bla/popdev/v50y2024i3p607-642.html>

- Zambiasi, D., & Albarosa, E. (2025). Externalizing rescue operations at sea: The migration deal between Italy and Libya. *Journal of Economic Geography*, 25(1), 41–58. <https://ideas.repec.org/a/oup/jecgeo/v25y2025i1p41-58..html>
- Prieto-Flores, Ö. (2025). Necropolitics at the southern European border: Deaths and missing migrants on the Western Mediterranean and Atlantic coasts. *Journal of Race, Ethnicity, and Politics*, 1–17. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-race-ethnicity-and-politics/article/necropolitics-at-the-southern-european-border-deaths-and-missing-migrants-on-the-western-mediterranean-and-atlantic-coasts/4E8F0E-B656E31BA686744E9EC51B92F9>
- Brachet, J. (2018). Manufacturing smugglers: From irregular to clandestine mobility in the Sahara. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 676(1), 16–35. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217744529>
- 130 European Court of Human Rights, A.R.E. v Greece (15783/21) of 30 June 2025.
- Lighthouse Reports. (2020). Deep pushbacks from Greece: Border violence at the EU's external frontier. <https://www.lighthousereports.com/investigation/pushbacks-chapter-one/>
- Lighthouse Reports. (2021). Frontex: The EU pushback agency. <https://www.lighthousereports.com/investigation/frontex-the-eu-pushback-agency/>
- Lighthouse Reports. (2023). Aegean pushbacks lead to drowning. <https://www.lighthousereports.com/investigation/aegean-pushbacks-lead-to-drowning/>
- Lighthouse Reports. (2023). Turkey's EU-funded deportation machine. <https://www.lighthousereports.com/investigation/turkeys-eu-funded-deportation-machine/>
- 131 Orgev, G., & Cooke, A. (2025). Double-layer deterrence: Cascading externalization for irregular migration control. *Comparative Migration Studies*, 13, Article 82. <https://link.springer.com/article/10.1186/s40878-025-00500-9>
- Ovacik, G., İneli-Ciger, M., & Ulusoy, O. (2024). Taking stock of the EU-Turkey Statement in 2024. *European Journal of Migration and Law*, 26(2), 154–178. https://brill.com/view/journals/emil/26/2/article-pl154_2.xml
- Alpes, M. J., Tunaboylu, S., Ulusoy, O., & Hassan, S. (2017). Post-deportation risks under the EU-Turkey statement: What happens after readmission to Turkey? European University Institute, Robert Schuman Centre. <https://research.vu.nl/en/publications/post-deportation-risks-under-the-eu-turkey-statement-what-happens/>
- 132 Strik, T., & Robbesom, R. (2024). Compliance or complicity? An analysis of the EU-Tunisia deal in the context of the externalisation of migration control. *Netherlands International Law Review*, 71, 199–225. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00251-x>
- 133 Commissie Meijers. (2025). Comment on Third Country Migration Agreements. <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2025/05/CM2506-Meijers-Committe-comment-on-Third-Country-Migration-Agreements.pdf>
- The Guardian (2023, 18 september). EU states expressed 'incomprehension' at Tunisia migration pact, says Borrell, <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/18/eu-states-expressed-incomprehension-at-tunisia-migration-pact-says-borrell>
- Trouw. (2023, 18 september). EU-lidstaten en EU-juristen hekelen totstandkoming Tunesië-deal. <https://www.trouw.nl/nieuws/eu-lidstaten-en-eu-juristen-hekelen-totstandkoming-tunesie-deal~b8f5ab89/>
- 134 Verbaten, H., Ten Kate, W., Sie Dhian Ho, M., Pronk, A., & Wiersma, J. (2026, februari). Grenzen verleggen: Over externalisering van asiel en de noodzaak van een breed gedragen hervormingsinitiatief. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2026-02/grenzen-verleggen.pdf>
- 135 Zie: Rijksoverheid, 'Nederland en Oeganda maken afspraken over terugkeer via Oeganda' (25 september 2025). <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/09/25/nederland-en-oeganda-maken-afspraken-over-terugkeer-via-oeganda>
- 136 European Commission. (2025). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC (COM(2025) 101 final). https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_on_europa/com/2025/0101/COM_COM%282025%290101_EN.pdf
- 137 Human Rights Watch. (2014, September 9). "Make their lives miserable": Israel's coercion of Eritrean and Sudanese asylum seekers to leave Israel. <https://www.hrw.org/report/2014/09/09/make-their-lives-miserable/israels-coercion-eritrean-and-sudanese-asylum-seekers>
- Amnesty International. (2018). Forced and unlawful: Israel's deportation of Eritrean and Sudanese asylum-seekers to Uganda. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/MDE1584792018ENGLISH.pdf>
- 138 ECJ, Judgment of the Court in the Joined Cases C-758/24 | [Alace] and C-759/24 | [Canpelli] (1 Augustus 2025). https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=en&sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%22c-758%2F24%22&publishedId=c-758%2F24
- 139 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), PbEU 2013, L 180/60, art. 38. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>
- 140 Casciani, D., & Seddon, S. (2023, 15 november). Supreme Court rules Rwanda asylum policy unlawful. BBC News. <https://www.bbc.com/news/uk-67423745>
- 141 Adviesraad Migratie. (2022, 12 januari). Pushbacks: Gespreksnotitie rondetafelgesprek Tweede Kamer. <https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2022/01/12/eu-grenzen-zijn-ook-onze-grenzen>
- 142 Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in A.R.E. en G.R.J. v. Greece (waarbij de eerste over een pushback in de Evrosregio ging), waarbij het Hof opmerkte dat Griekenland zich schuldig maakt aan 'a systematic practice of refoulement'.
- Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2025, 7 januari). A.R.E. v. Greece (Application no. 15783/21). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-240242>
- Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2025, 7 januari). G.R.J. v. Greece (Application no. 15067/21). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-243431>

- 143 Adviesraad Migratie. (2022, 12 januari). *EU-grenzen zijn ook onze grenzen: Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen aan de EU-buitengrenzen*. <https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2022/01/12/eu-grenzen-zijn-ook-onze-grenzen>
- 144 Verbaten, H., Ten Kate, W., Sie Dhan Ho, M., Pronk, A., & Wiersma, J. (2026, februari). *Grenzen verleggen: Over externalisering van asiel en de noodzaak van een breed gedragen hervormingsinitiatief*. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2026-02/grenzen-verleggen.pdf>
- 145 Wissing, R., & Desmet, E. (2024, July 29). *Beyond borders: Extraterritorial human rights obligations towards migrants*. *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/beyond-borders/>
- 146 Meijers Committee. (2025, April). *Meijers Committee comment on third country migration agreements (CM2506)*. <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2025/05/CM2506-Meijers-Committee-comment-on-Third-Country-Migration-Agreements.pdf>
- 147 V-Dem Institute. (2025). *Human rights index [Dataset]*. In *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/grapher/human-rights-index-vdem>
- Freedom House. (2024). *Freedom in the World 2024: Countries and territories*. <https://freedomhouse.org/country/scores>
- 148 Freedom House. (2024). *Morocco: Freedom in the World 2024 country report*. <https://freedomhouse.org/country/morocco/freedom-world/2024>
- Freedom House. (2024). *Tunisia: Freedom in the World 2024 country report*. <https://freedomhouse.org/country/tunisia/freedom-world/2024>
- 149 Natter, K. (2022). *The contrasting cases of Morocco and Tunisia. In The politics of immigration beyond liberal states: Morocco and Tunisia in comparative perspective (pp. 44–78)*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009262668.003>
- Uzelac, A. (2020, October 22). *The real common interest: The converging EU and North African migration agendas – Where do people's interests come in?* Oxfam. <https://doi.org/10.21201/2020.6553>
- 150 Zie <https://mixedmigration.org/>
- 151 European Court of Auditors. (2024). *The EU trust fund for Africa: Despite new approaches, support remained unfocused (Special Report 17/2024)*. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-17/SR-2024-17_EN.pdf
- 152 Voor de betrokkenheid van de Europese Ombudsman bij dergelijke partnerschappen, met name via de manier waarop financiële bijdragen worden gemonitord: De Leo, A. (2025). *Fostering accountability for human rights violations in EU border externalization through the European Ombudsman: The case of contesting financial support to the Libyan Coast Guard*. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 23(1), 104–120. <https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2382465>
- 153 European Ombudsman. (2024, October 21). *Decision on how the European Commission intends to guarantee respect for human rights in the context of the EU-Tunisia Memorandum of Understanding (Case OI/2/2024/MHZ)*.
- 154 Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie. (2024). *Tussen papier en praktijk: Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017–2022)*. Ministerie van Buitenlandse Zaken. <https://www.iob-evaluatie.nl/documenten/2024/11/11/mensenrechtenbeleid>
- 155 Ibid, pp 66–67.
- 156 European Commission. (2026, 29 januari). *New strategies on migration and EU visa make borders more secure and encourage talent mobility*. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/new-strategies-migration-and-eu-visa-make-borders-more-secure-and-encourage-talent-mobility-2026-01-29_en
- 157 Zie art. 78, tweede lid, onder g, VWEU en art. 79, derde lid, VWEU.
- 158 OECD & European Migration Network. (2022). *Joint EMN–OECD inform: Skills mobility partnerships*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/2022-March-Joint-EMN-OECD-Inform-Skills-Mobility-Partnerships.pdf>
- 159 Thym, D. (2013). *Towards International Migration Governance? The European Contribution*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2552071
- Niemann, A., & Zaun, N. (2023). *Introduction: EU external migration policy and EU migration governance: introduction*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(12), 2965–2985. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2193710>
- 160 Ministerie van Asiel en Migratie. (2025). *De Staat van Migratie 2025*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/04/tk-bijlage-staat-van-migratie-2025>
- 161 European Commission. (2025, 5 mei). *Talent Partnerships*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-resettlement/talent-partnerships_en
- 162 Hof van Justitie van de Europese Unie. (2021, 6 oktober). *Advies 1/19: Istanbul Convention*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:62019CV0001\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:62019CV0001(02))
- 163 Europese Commissie. (2025, 20 mei). *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2024/1348 wat betreft de toepassing van het begrip “veilig derde land” (COM(2025) 259 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0259>
- 164 O'Flaherty, M. (2026, 2 maart). *Observations on the new EU returns framework*. Council of Europe Commissioner for Human Rights. <https://rm.coe.int/observations-on-the-new-eu-returns-framework-by-michael-o-flaherty-cou/48802ac39b>
- 165 Europese Commissie. (2020). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuw migratie- en asielpact (COM(2020) 609 final), onder 6 en 6.1*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>
- 166 Panizzon, M. (2025, August 20). *The EU Pact embraces member states' special proximities towards selected migrant-sending countries. nccr – on the move*. <https://nccr-onthemove.ch/blog/the-eu-pact-on-migration-and-asylum-and-states-privileged-relations-with-migrant-sending-countries/>
- 167 Zie artikelen 3 en 7 van de Art. AMMV. European Parliament, & Council of the European Union. (2024, May 14). *Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013*.

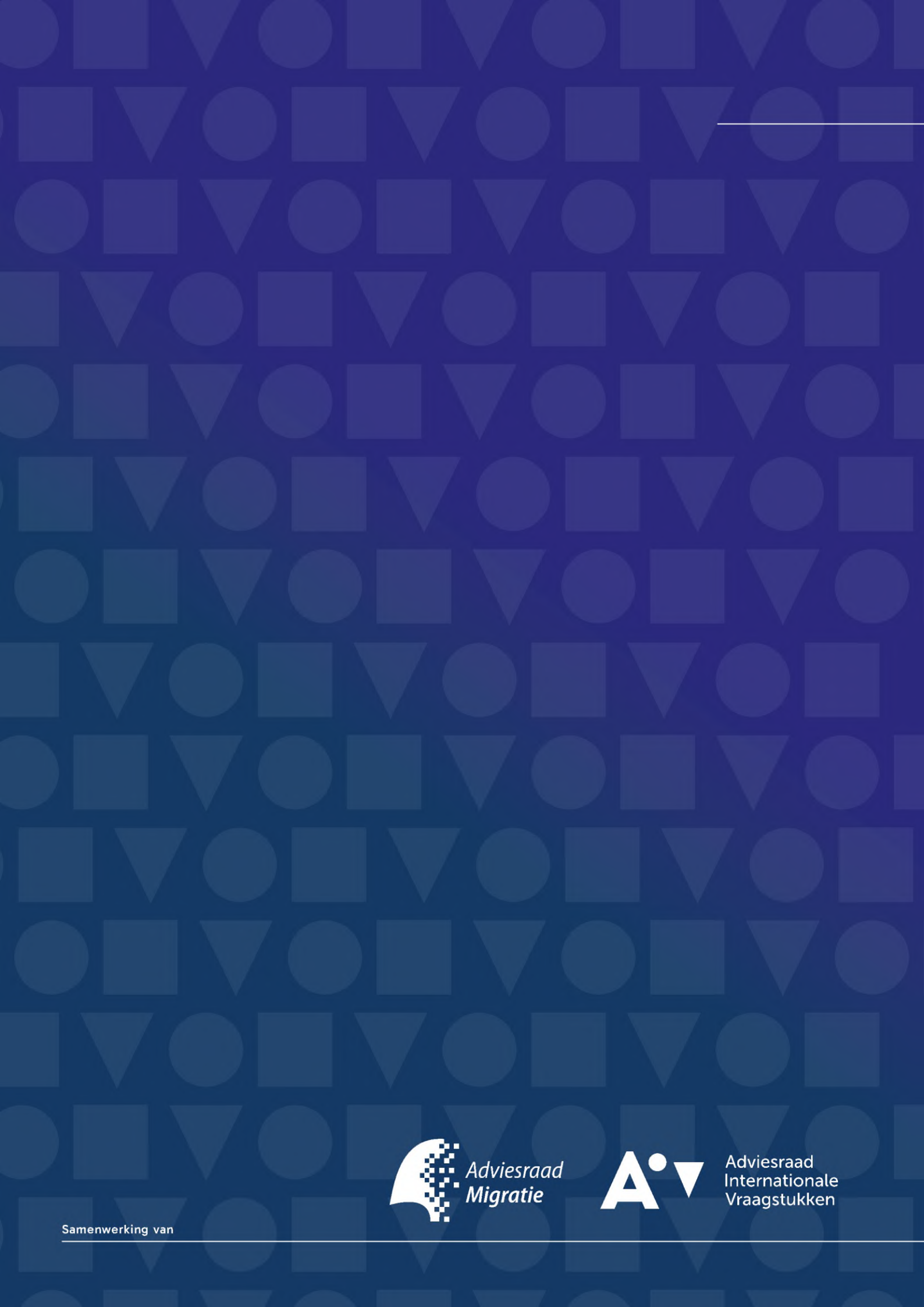
- Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351>
- Voor de template voor de nationale strategieën, zie: European Commission (2025) Commission implementing decision (EU) 2025/503 of 18 March 2025 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council, as regards the template to be used by Member States to ensure that their national asylum and migration management strategies are comparable on specific core elements. Official Journal of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2025/503/oj
- 168 Zie art. 17, derde lid, van het voorstel voor de Terugkeerverordening, COM(2025) 101 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0101>
- 169 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, art. 218, geconsolideerde versie 2016, PbEU 2016, C 202/144 https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_218/oj
- 170 HvJ EU 28 juli 2016, zaak C-660/13, Raad van de Europese Unie/Europese Commissie, ECLI:EU:C:2016:616. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0660>
- 171 Een van de beginselen die in acht moet worden genomen is het beginsel van institutionele balans tussen de EU-instellingen. Zie HvJ EU 28 juli 2016, zaak C-660/13, Raad/Commissie, ECLI:EU:C:2016:616. Over de verplichting om het Europees Parlement onmiddellijk en volledig te informeren bij internationale overeenkomsten, ook wanneer het gaat om akkoorden in het kader van het GBVB, zie HvJ EU 24 juni 2014, zaak C-658/11, *Parlement/Raad*, ECLI:EU:C:2014:2025; HvJ EU 14 juni 2016, zaak C-263/14, *Parlement/Raad*, ECLI:EU:C:2016:435.
- 172 Artikel 14, eerste lid, VEU. In de uitoefening van die bevoegdheid kunnen de parlementen ook vragen stellen over de gelden die naar partnerschappen gaan. Daar staat tegenover dat de Europese Commissie ook eigen budgetten heeft voor relaties met buurlanden en de uitvoering van associatieverdragen etc. Die gelden kan de Europese Commissie in beginsel wel naar eigen inzicht inzetten, maar ook daarover kan het Europees Parlement de Commissie wel bevragen. Die controlebevoegdheid is ook een democratische en rechtstatelijke waarborg om te voorkomen dat de Europese waarden in externe relaties worden veronachtzaamd.
- 173 OECD. (2025). *Development Co-operation Peer Reviews: European Union 2025*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/12/oecd-development-co-operation-peer-reviews-european-union-2025_fb8d017f/7adcf387-en.pdf; Keijzer, N., et al. (2023, november). *Working better together? A comparative assessment of five Team Europe Initiatives (Elcano Policy Paper)*. <https://www.idos-research.de/uploads/media/policy-paper-working-better-together-a-comparative-assessment-of-five-team-europe-initiatives.pdf>; Jones, A. & K. van der Meer. (2022, september). *Half-time analysis: How is Team Europe doing? ECDPM Brief*. <https://ecdpm.org/application/files/3916/6383/1497/Half-time-analysis-How-Team-Europe-doing-ECDPM-briefing-note-2022-bn-149.pdf>
- 174 Euronews. (2025, 25 juli). *What is the 'Rome Process', Giorgia Meloni's new plan to tackle irregular migration?*. <https://www.euronews.com/my-europe/2023/07/25/what-is-the-rome-process-giorgia-melonis-new-plan-to-tackle-irregular-migration>
- 175 European Migration Network. (2025, 4 december). *Onderzoek: 'Labour migration in times of labour shortages'*. <https://www.emnnetherlands.nl/onderzoeken/onderzoek-labour-migration-times-labour-shortages>
- 176 European Commission. (2026, 29 januari). *European Asylum and Migration Management Strategy*. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/ce0d294e-5dd9-4e2a-bf68-53d9d16fc95a_en?filename=European+Asylum+and+Migration+Strategy.pdf
- 177 European Commission. (2025, 5 maart). *The Union of Skills*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0090>
- 178 The Parliament Magazine. (2024, 4 december). *Will Frontex's expansion lead to more oversight and accountability?*. <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/will-frontexs-expansion-lead-to-more-oversight-and-accountability>
- 179 Gkliati, M., & Kilpatrick, J. (2021). *Crying wolf too many times: The impact of the emergency narrative on transparency in FRONTEX joint operations*. *Utrecht Law Review*, 17(4), 57–72. <https://doi.org/10.36633/ulr.770>
- Gkliati, M. (2024). *Shaping the joint liability landscape? The broader consequences of WS v. Frontex for EU law*. *European Papers*, 9(1), 69–86. https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_EF_2024_I_005_Mariana_Gkliati_00743.pdf
- 180 Turkije; Montenegro; Noord-Macedonië; Servië; Albanië; Oekraïne; Moldavië; Bosnië-Herzegovina; Georgië. Daarnaast is Kosovo een potentiële kandidaat-lidstaat.
- 181 Verdrag betreffende de Europese Unie, art. 49, geconsolideerde versie 2016, PbEU 2016, C 202/43. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_49/oj
- Europese Raad. (1993). *Conclusies van het voorzitterschap: Europese Raad van Kopenhagen, 21–22 juni 1993*. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
- 182 Vertegenwoordiger Moldavië, Vienna Migration Conference, 21-22 Oktober 2025.
- 183 Zie art. 25 bis, tweede en vijfde lid, onder a, van Verordening (EG) nr. 810/2009, geconsolideerde versie van 11 juni 2024 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02009R0810-20240611>
- 184 Verordening (EG) nr. 980/2005 van de Raad van 27 juni 2005 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties, PbEU 2005, L 169/1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32005R0980>
- 185 Minister van Buitenlandse Zaken. (2021). *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie; Brief regering; Fiche: Herziening Verordening Stelsel van Algemene Preferenties (Kamerstukken II 2021/22, 22112, nr. 3237)*. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-3237.html>
- 186 Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio. (2024, 31 december). *Avance de datos de protección internacional, diciembre 2024*. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Mensual-PI-diciembre.pdf>
- 187 Adviesraad Migratie. (2019, 19 maart). *The Kingdom of the Netherlands and the international protection of (asylum) migrants*. <https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2019/03/19/the-kingdom-of-the-netherlands-and-the-international-protection-of-asylum-migrants>
- 188 Council of the European Union. (2023, November 21). *Latin America and the Caribbean: Council approves conclusions on EU-LAC relations*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/21/latin-ameri>

- ca-and-the-caribbean-council-approves-conclusions-on-eu-lac-relations/
EEAS Press Team. (2025, November 9). *Press statement: EU-LAC Alliance for Citizen Security*. European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/eeas/press-statement-eu-lac-alliance-citizen-security_en
European External Action Service. (2024, July 5). EU-LAC Digital Alliance. https://www.eeas.europa.eu/eeas/alliance-digital-ue-lac_en
- 189 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026, 27 februari). *Immi- en emigratie; per maand, geslacht, herkomstland, geboorteland*. StatLine <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85484NED/table>
 - 190 European Commission. (2024, March 12). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Striking a balance on migration (COM(2024) 126 final; CELEX 52024DC0126)*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52024DC0126>
 - 191 European Commission. (2026, January 26). *Factsheet: 16th EU-India Summit*. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/882228/Factsheet%2016th%20EU-India%20Summit.pdf>
 - 192 European Commission. (2026, January 29). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on EU visa policy strategy (COM(2026) 43 final)*. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/f873d151-f079-424b-9575-bece4113447c_en?filename=EU+Visa+Policy+Strategy.pdf
 - 193 Talleraas, C., & Vammen, I. M. S. (2025). *The Rippling Effects of European Migration Governance in Africa: A Critical Research Agenda and Analytical Approach*. *International Migration Review*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/01979183251359170>
 - 194 Castillejo, C. (2019). *The influence of EU migration policy on regional free movement in the IGAD and ECO-WAS regions (Discussion Paper 11/2019)*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/205251/1/die-dp-2019-11.pdf>; Opi, B. (2021). *Borders recolonised – The impacts of the EU externalisation policy in Africa*. *Journal of Decolonising Disciplines*, 3, 1–24. <https://doi.org/10.35293/jdd.v3i1.3718>; Kabbanji, L. (2017). *Regional management of migration in West Africa: The case of ECOWAS and UEMOA*. In S. Nita, A. Pécoud, P. De Lombaerde, P. de Guchteneire, K. Neyts, & J. Gartland (Eds.), *Migration, free movement and regional integration* (pp. 95–118). UNESCO & UNU-CRIS. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260669>
 - Zanker, F., et al. (2020). *Free movement in West Africa: Juxtapositions and divergent interests (MEDAM Policy Brief 2020/1)*. *Mercator Dialogue on Asylum and Migration*. https://ecdpm.org/application/files/6316/5546/8622/MEDAM_PolicyBrief_ECOWAS.pdf
 - 195 Medina, J. (2025, December 18). *Migrants stuck in Mauritania after EU border pact brings crackdown*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/africa/migrants-stuck-mauritania-after-eu-border-pact-brings-crackdown-2025-12-18/>
 - 196 Tubiana, J., Warin, C., & Saeneen, G. M. (2018, September). *Conclusion*. In *Multilateral damage: The impact of EU migration policies on central Saharan routes* (pp. 72–73). Clingendael Institute. <https://www.clingendael.org/pub/2018/multilateral-damage/conclusion/>
 - 197 ECOWAS Commission. (2008). *ECOWAS common approach on migration*. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/49e47c8f11.pdf>
 - 198 Dick, E., & Schraven, B. (2018). *Regional migration governance in Africa and beyond: A framework of analysis (Discussion Paper 9/2018)*. German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_9.2018.pdf
 - 199 Intergovernmental Authority on Development. (2024, May 14). *Uganda signs the IGAD Free Movement of Persons Protocol*. <https://igad.int/uganda-ratifies-the-igad-free-movement-of-persons-protocol/>
 - 200 Intergovernmental Authority on Development. (2023, November 16). *IGAD validated the second phase of Migration Action Plan*. <https://igad.int/igad-validated-the-second-phase-of-migration-action-plan/>
 - 201 Intergovernmental Authority on Development. (2022, December 16). *Kampala Declaration on Jobs, Livelihoods, and Self-Reliance*. <https://igad.int/kampala-declaration-on-jobs-livelihoods-and-self-reliance/>
 - 202 League of Arab States. (1957). *The Economic Unity Agreement among States of the Arab League establishing the Council of Arab Economic Unity*.
 - 203 ILO. (2021, 30 juni). *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology*. <https://www.ilo.org/publications/ilo-global-estimates-international-migrant-workers-%E2%80%93-results-and-1>
 - 204 African Union. (n.d.). *Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD)*. <https://au.int/en/recs/censad>
 - 205 Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Rights of Residence and Right of Establishment. https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol_on_free_movement_of_persons_in_africa_e.pdf
 - 206 Statafric. (z.d.). *African Migration Observatory*. <https://statafric.au.int/en/taxonomy/term/358>
 - 207 African Union. (2018). *Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action (2018-2030)*. https://au.int/sites/default/files/documents/35956-doc-2018_mpf_african_migration_policy_framework.pdf
 - 208 Lietaert, I., & Pécoud, A. (2024). *Regional migration governance*. In P. De Lombaerde (Ed.), *Handbook of regional cooperation and integration* (pp. 22–37). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/edcollchap-0a/book/9781800373747/book-part-9781800373747-9.xml>
 - 209 <https://www.budapestprocess.org/>
 - 210 Tawat, M. & Lamptey, E. (2022) *The 2015 EU-Africa joint Valletta action plan on immigration: A parable of complex interdependence*. *International Migration*, 60, 28–42. <https://doi.org/10.1111/imig.12953>
International Centre for Migration Policy Development. (n.d.). *About: Joint Valletta Action Plan Follow-up*. <https://www.jvapfollowup.org/about>
 - 211 Knoll, A., & de Weijer, F. (2016). *Understanding African and European perspectives on migration: Towards a better partnership for regional migration governance? (Discussion Paper No. 203)*. European Centre for Development Policy Management. <https://ecdpm.org/application/files/5116/5546/8821/DP203-Understanding-African-European-Perspectives-Migration-November-2016.pdf>
 - 212 Klekowski Von Koppenfels, A. (2001) 'Informal but effective: Regional consultative processes as a tool in managing migration', *International Migration*, 39(6), 61–84. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2435.00179>

- 213 Zanker, F. (2019). *Managing or restricting movement? Diverging approaches of African and European migration governance*. *Comparative Migration Studies*, 7, 17. <https://d-nb.info/1192999126/34>
- 214 European Commission, Directorate-General for International Partnerships. (n.d.). *Africa-EU Migration and Mobility Dialogue (MMD III) support project*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/africa-eu-migration-and-mobility-dialogue-mmd-iii-support-project_en
- 215 Bisong, A. (2019, September 30). *Crafting the African response to European external migration policies*. ECDPM. <https://ecdpm.org/work/crafting-the-african-response-to-european-external-migration-policies>
- 216 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. (2024, november). *African integration through labour migration and mobility*. <https://www.giz.de/en/projects/african-integration-through-labour-migration-and-mobility>
- 217 European Commission. (2026, 30 januari). *Commission presents a five-year strategy on migration*. https://north-africa-middle-east-gulf.ec.europa.eu/news/commission-presents-five-year-strategy-migration-2026-01-30_en?prefLang=nl
- 218 Cortinovis, R. (2024). *Unpacking the EU 'route-based approach' to migration: The role of safe pathways (PACES Project Policy Brief No. 1)*. 2024-08-pacespolicy-brief-d31july-2024-def
- 219 Ibid.
- 220 UNHCR Operational Data Portal. (2025, 16 oktober). *Map of Mixed Movement Routes*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/119216>
- 221 COMPASS richt zich op de bescherming en duurzame re-integratie van migranten na terugkeer. Daarnaast wordt samengewerkt met nationale overheden om migratiebeleid op te zetten om migratie beter te reguleren. COMPASS opereert in Afghanistan, Algerije, Tsjad, Egypte, Ethiopië, Irak, Libanon, Libya, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Soedan, en Tunesië <https://www.iom.int/compass>
- 222 PROSPECTS ondersteunt opvang in de regio in acht landen: het steunt vluchtelingen en de gemeenschappen waarin zij worden opgevangen, faciliteert hun integratie in de nationale arbeidsmarkt en het sociale beschermingsstelsel. Het wordt uitgevoerd door een humanitair gerichte coalitie van UNHCR en UNICEF, samen met de meer ontwikkelingsgerichte ILO en de ontwikkelingsbanken Wereldbank en IFC. PROSPECTS opereert in Irak, Libanon, Jordanië, Egypte, Soedan, Ethiopië, Kenia en Oeganda. <https://globalcompactrefugees.org/good-practices/prospects-partnership>
- 223 UNHCR. (2020, november). *Niger Factsheet: Emergency Transit Mechanism (ETM)*. <https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-emergency-transit-mechanism-etm-november-2020>. Dit MoU is in 2020 verlengd met een periode van twee jaar.
- 224 UNHCR. (2020, januari). *Emergency Transit Mechanism (ETM) Flash Update January 2025*. <https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-january-2025>
- 225 Lambert, L. (2021, 16 november). *Extraterritorial asylum processing: The Libya-Niger Emergency Transit Mechanism*. *Forced Migration Review*. <https://www.fmreview.org/externalisation/lambert/>
- 226 Scarpa, P. (2021, juni). *International evacuations of refugees and impact on protection spaces: Case study of UNHCR evacuation programme in Libya (RLI Working Paper No. 59)*. *Refugee Law Initiative, School of Advanced Study, University of London*. <https://sasspace.sas.ac.uk/9544/1/RLI%20WPS%20No.%2059.pdf>
- 227 Ayoubi Tinni, B., Djurovic, O., Djurovic, R., Hamadou, A., Ineli-Ciger, M., Ovacik, G., Raach, F., Sha'ath, H., Spijkerboer, T., & Ulusoy, O. (2023, maart). *Asylum for containment: EU arrangements with Niger, Serbia, Tunisia and Turkey*. *ASILE Project*. <https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2023/03/Asylum-for-containment-DEF-ENG-1.pdf>
- 228 Bonnet, M., & Hartpence, P. (2021, juni). *Case study: Emergency Transit Mechanism*. *Altai Consulting for EUTF*. https://trust-fund-for-africa.europa.eu/system/files/2021-12/etm_case_study_june_2021_final_dec_2021_0.pdf
- 229 Forced Migration Review. (2021, november). *Extraterritorial asylum processing: the Libya-Niger Emergency Transit Mechanism*. <https://www.fmreview.org/externalisation/lambert/>
- 230 UNHCR. (2025). *Emergency transit mechanism: July–August 2025*. <https://data.unhcr.org/en/documents/download/119331>
- 231 UNHCR. (2025, 5 maart). *Emergency Transit Mechanism (ETM) Flash Update January 2025*. <https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-january-2025>
- 232 African Union. (2021, October 29). *The Government of Rwanda, the African Union, and UNHCR agree to continue the evacuation of refugees and asylum seekers from Libya [Press release]*. <https://au.int/fr/node/41088>
- 233 African Union. (2024, August 23). *The Government of Rwanda – African Union – UNHCR [Press release]*. <https://au.int/fr/node/44023>
- 234 Jegen, L., & Zanker, F. (2019, October 28). *Spirited away: The fading importance of resettlement in the emergency transit mechanism in Rwanda*. *ECDPM*. <https://ecdpm.org/work/spirited-away-the-fading-importance-of-resettlement-in-the-emergency-transit-mechanism-in-rwanda>
- 235 Talleraas, C., & Vammen, I. M. S. (2025). *The rippling effects of European migration governance in Africa: A critical research agenda and analytical approach*. *International Migration Review*. <https://www.cmi.no/publications/file/9673-the-rippling-effects-of-european-migration-governance-in-africa.pdf>
- 236 Ministerie van Asiel en Migratie. (2025, September 25). *Transit hub Oeganda*. <https://open.overheid.nl/documenten/a7a3627a-21ca-4b8e-b435-82dd1be4459f/file>
- 237 Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2025, 10 september). *Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde*. <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2025/09/10/nederland-europa-en-het-mondiale-zuiden>
- 238 Ibid.
- 239 OECD/IsDB. (2023). *Global Perspectives on Triangular Co-operation*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/global-perspectives-on-triangular-co-operation_4ac56870/29e2cbc0-en.pdf
- 240 International Labour Organization. (2025). *South-South and triangular cooperation good practices in the World of Work in a changing multilateral environment: 2024-2025*. <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-11/South-South%20and%20triangular%20cooperation%20good%20practices%20in%20the%20World%20of%20Work%20in%20a%20>

- changing%20multilateral%20environment%202024-2025_2.pdf
International Labour Organization. (2025, March 4). *South-South and triangular cooperation (SSTC)*.
<https://www.ilo.org/south-south-and-triangular-cooperation-sstc>
- 236 Thouez, C., & Channac, F. (2006). *Shaping international migration policy: The role of regional consultative processes*. *West European Politics*, 29, 370–387. https://www.researchgate.net/publication/228622752_Shaping_International_Migration_Policy_the_Role_of_Regional_Consultative_Processes
- 237 Youngs, R. (2025, September 18). *The EU's dead-on-arrival pact for the Mediterranean*. *Carnegie Endowment for International Peace*.
<https://carnegieendowment.org/research/2025/09/the-eus-dead-on-arrival-pact-for-the-mediterranean?lang=en>
- 238 Detlefsen, L., & Ruhs, M. (2026). *Norms, not just interests: public support for migrant rights protections in Europe–Africa cooperation on irregular migration*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1–38.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2026.2633669>
- 239 Adam, I., Trauner, F., Jegen, L., & Roos, C. (2020). *West African interests in (EU) migration policy: Balancing domestic priorities with external incentives*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(15), 3101–3118.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2020.1750354>
- Mouthaan, M. (2019). *Unpacking domestic preferences in the policy-‘receiving’ state: The EU's migration cooperation with Senegal and Ghana*. *Comparative Migration Studies*, 7, Article 35.
<https://link.springer.com/article/10.1186/s40878-019-0141-7>
- Biehler, N., Kipp, D., & Koch, A. (2024). *The potential of bilateral migration agreements: From symbolic politics to practical implementation (SWP Comment 2024/C 47)*. *Stiftung Wissenschaft und Politik*.
<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024C47/>
- 240 Prof. Papa Sakho from Cheikh Anta Diop University in Dakar at research seminar “Shaping migration policy in Senegal: state actors’ perspectives on EU partnerships”, on Wednesday, December 17, 2025 organized by Maastricht University.
- 241 De basis voor deze aanpak ligt in de New York Declaration for Refugees and Migrants uit 2016, waarin VN-lidstaten zich hebben gecommitteerd om migratiebeleid te ontwikkelen in samenwerking met o.a. verschillende maatschappelijke actoren, de private sector, en ook migranten-, vluchtelingen- en diasporaorganisaties.
- 242 Bakewell, O., & Wang, J. O. (2023, juni). *Operationalising a whole-of-society approach*. *EU Trust Fund for Africa (Horn of Africa Window) Research and Evidence Facility*.
<https://blogs.soas.ac.uk/ref-hornresearch/files/2023/06/operationalising-whole-of-society-approach.pdf>
- 243 Dubé, L., Addy, N. A., Blouin, C., & Drager, N. (2014). *From policy coherence to 21st century convergence: A whole-of-society paradigm of human and economic development*. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1331(1), 201–215. <https://nyaspubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/nyas.12511>
- 244 Zie bijvoorbeeld Afrobarometer over Mauritanië en Senegal.
- 245 Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2025, 10 april). *Krimpde maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk*.
<https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2025/04/10/krimpde-maatschappelijke-ruimte>
- 246 De Raden erkennen dat ‘diaspora’ een zeer diverse groep is. De definitie duiding van de term ‘diaspora’ is doorgaans niet eenduidig. De Raden hanteren hier de definitie van Bakewell, waarbij het gaat om mensen met een migratie achtergrond die tevens een verbinding houden met hun land van herkomst.
Bakewell, O. (2009). *Which diaspora for whose development? Some critical questions about the roles of African diaspora organizations as development actors*. *Danish Institute for International Studies*.
<https://www.jstor.org/stable/resrep13242>
- 247 Rother, S., & Steinhilper, E. (2019). *Tokens or stakeholders in global migration governance? The role of affected communities and civil society in the global compacts on migration and refugees*. *International Migration*, 57(6), 243–257.
- 248 Cleton, L., & Vanore, M. (2023). *Connecting Diaspora for Development (CD4D2): Final report*. *UNU-MERIT / Maastricht University*. https://connectingdiaspora.org/wp-content/uploads/2024/02/CD4D2_Final_Report_27-10-23.pdf
- 249 Seefar. (2021). *Study on best practices in irregular migration awareness-raising campaigns: Final report*. *Publications Office of the European Union*.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb7855c5-a24f-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>
- 250 Nye muntte de term “soft power” in Bound to Lead en omschreef die als het vermogen om anderen te laten willen wat jij wilt. In: Nye, J. S., Jr. (1990). *Bound to lead: The changing nature of American power*. *Basic Books*.
- 251 SWI swissinfo.ch. (2018, June 8). *Ethiopians rally in Bern to protest deportation deal*. https://www.swissinfo.ch/eng/business/eu-ethiopia-pact_ethiopians-rally-in-bern-to-protest-deportation-deal/44177794
- 252 Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2025). *Krimpde maatschappelijke ruimte: Vrijheid en veiligheid onder druk*. *Krimpde maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk*.
- 253 Europees Parlement. (2023, April 20; bijgewerkt 2024, May 13). *Arbeidsmigratie: Betere legale mogelijkheden om in de EU te werken*. <https://www.europarl.europa.eu/topics/nl/article/20230413STO79903/arbeidsmigratie-betere-legale-mogelijkheden-om-in-de-eu-te-werken>
- 254 European Commission. (2026, January 28). *Commission presents a five-year strategy on migration [Press release]*.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_233
- 255 Neumann, R., Pronk, A., & Sie Dhian Ho, M. (2025, November 26). *Remote hires, stronger ties: ICT nearshoring in bilateral migration partnerships*. *Clingendael*.
<https://www.clingendael.org/publication/remote-hires-stronger-ties-ict-nearshoring-bilateral-migration-partnerships>
- 256 Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2024). *Onlosmakelijk verbonden: SDG's in Nederland en de rest van de wereld*. <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2024/09/15/onlosmakelijk-verbonden-sdgs-in-nederland-en-de-rest-van-de-wereld>
- Adviesraad Migratie. (2024). *Afgewogen arbeidsmigratie: Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart*.
<https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2024/09/10/adviesrapport-afgewogen-arbeidsmigratie>





Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

