

IOB Terms of Reference

**Evaluatie van de Nederlandse inzet op
migratiepartnerschappen**

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Onderwerp van de evaluatie	3
2.1	Context en beleidsachtergrond	3
2.2	Uitwerking beleidsdoelen	6
2.3	Instrumenten	7
2.4	Middelen en actoren	8
3	Initiële reconstructie beleidsassumpties	9
4	Doelen van de evaluatie	10
5	Afbakening	10
5.1	Inhoudelijke en geografische focus	10
5.2	Evaluatieperiode: 2022 – medio 2025	11
5.3	Evaluatiecriteria	11
6	Evaluatievragen	11
6.1	Hoofdvraag	11
6.2	Deelvragen	11
7	Methodologie	12
7.1	Onderzoeksontwerp	12
7.2	Selectie van cases	13
7.3	Databronnen en onderzoeksmethoden	14
7.4	Evaluatiematrix	18
7.5	Uitdagingen en beperkingen	19
8	Producten	20
9	Kwaliteitszorg	20
9.1	Evaluatieteam	20
9.2	Klankbordgroep	20
9.3	Referentiegroep	20
9.4	Ethische overwegingen	21
10	Projectplan	22
10.1	Planning	22
10.2	Begroting	Error! Bookmark not defined.
11	Bijlagen	22
11.1	Portfolio-analyse	Error! Bookmark not defined.
11.2	Sleutelbegrippen	22
11.3	Initiële panelanalyse	24

1 Inleiding

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) is de inhoudelijk onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB verricht evaluatieonderzoek naar het Nederlandse buitenlandbeleid. De inzichten verkregen uit door IOB verricht evaluatieonderzoek ondersteunen het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het Ministerie van Asiel en Migratie om verantwoording af te leggen aan het parlement over de uitgaven, en om het ontwerp en de uitvoering van toekomstig beleid te informeren.

Het Nederlandse beleid over migratiesamenwerking (MISA) en de migratiepartnerschappen (MIPAs) is niet eerder geëvalueerd. Eerder gepubliceerde en lopende IOB-evaluaties richtten zich enkel op het aanverwante beleidsterrein 'Opvang in de Regio'.¹ Migratiepartnerschappen krijgen steeds meer politieke betekenis, zeker nu kabinet Schoof-I expliciet inzet op meer grip op migratie en het continueren van het partnerschapsbeleid. De uitgaven voor migratiesamenwerking en -partnerschappen zijn in korte tijd ook fors toegenomen: van EUR 16 miljoen in 2021 tot EUR 50 miljoen in 2024. In de Memorie van Toelichting (Mvt) bij de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) voor 2024 werd aangegeven dat een evaluatie van de migratiepartnerschappen wenselijk is.

Tegen deze achtergrond is het van belang om de effectiviteit van het partnerschapsbeleid te evalueren. Om die reden stelt IOB met deze Terms of Reference (ToR) een evaluatie voor naar het Nederlandse beleid omtrent migratiepartnerschappen. Binnen het bredere migratiesamenwerkingsbeleid ligt de focus hierbij expliciet op de MIPAs. De evaluatie richt zich op de effectiviteit en doelmatigheid van de partnerschappen en op twee belangrijke randvoorwaarden: relevantie en coherentie. De evaluatie beslaat de periode van 2022 tot en met medio 2025.²

IOB voert de evaluatie grotendeels zelf uit en stelt ook het syntheserapport op. Voor enkele specifieke deelonderzoeken worden externe consultants ingezet. IOB zal voor deze deelonderzoeken afzonderlijke opdrachtspecificaties opstellen.

Hoofdstuk 2 van deze ToR behandelt het Nederlandse beleid met betrekking tot de migratiepartnerschappen. In hoofdstuk 3 presenteren we onze eerste reconstructie van de belangrijkste beleidsassumpties. Hoofdstukken 4 en 5 geven een beknopt overzicht van de doelstellingen en afbakening van de evaluatie. In hoofdstuk 6 presenteren we de hoofd- en deelvragen van de evaluatie, en in hoofdstuk 7 leggen we uit hoe we de onderzoeksvragen zullen beantwoorden. Hoofdstukken 8, 9 en 10 bevatten informatie over de producten, kwaliteitszorg en het projectplan. De bijlagen zijn te vinden in hoofdstuk 11.

2 Onderwerp van de evaluatie

2.1 Context en beleidsachtergrond

2.1.1 Europese beleidsontwikkelingen

In 2015 bereikten ruim een miljoen migranten Europa,³ een forse toename ten opzichte van het jaar ervoor. De meesten reisden via de Middellandse Zee en de Westelijke Balkanroute en waren afkomstig uit conflictgebieden waaronder Syrië, Afghanistan en Irak. Volgens IOM kwamen dat jaar 3.771 mensen om het leven bij pogingen de Middellandse Zee over te steken.⁴

¹ Zie bijvoorbeeld IOB, 2025, PR BHOS-artikel 4; IOB, 2024, Between Prospects and Precarity; IOB, 2025 ToR Prospects

² Waar relevant zal de evaluatie tevens beleidsontwikkelingen van vóór 2022 meenemen.

³ Voor de gehanteerde definities van vluchtelingen en migranten, zie annex 11.2 - Sleutelbegrippen.

⁴ Het werkelijke aantal sterfgevallen kan hoger liggen vanwege onderrapportage en moeilijkheden bij registratie van incidenten. Bron: [IOM Counts 3.771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015 | International Organization for Migration](#)

De noodzaak om migratie gezamenlijk aan te pakken leidde tot een bredere Europese strategie, waarvan de Valletta-top in november 2015 een belangrijk startpunt was. Tijdens deze top kwamen Europese en Afrikaanse regeringsleiders samen om gezamenlijke oplossingen te bespreken. De top resulteerde in een actieplan met vijf prioriteiten:⁵

1. Aanpakken van de grondoorzaken van irreguliere migratie en ontheemding;
2. verbeteren van legale migratieroutes en mobiliteit;
3. verbeteren van bescherming van vluchtelingen en migranten;
4. bestrijding van irreguliere migratie, mensensmokkel en mensenhandel en;
5. verbeteren van samenwerking op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.

In dit kader werd ook het concept van "veilige derde landen" geïntroduceerd, waarbij landen werden aangemerkt als veilig voor asielzoekers, wat het terugsturen en herplaatsen van migranten vergemakkelijkte. Het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) werd verder versterkt om een uniforme behandeling van asielaanvragen te waarborgen. Dit werd verder ondersteund door het EU-Turkije-akkoord van 2016, waarin werd afgesproken dat migranten die via Turkije naar de EU reisden, zouden worden teruggestuurd naar Turkije.⁶ In ruil daarvoor zou Turkije de grenzen strikter bewaken en werd er een pakket van politieke en financiële concessies aan Turkije gedaan.

Tevens was een belangrijk resultaat van de top de oprichting van nieuwe fondsen en structuren, zoals het *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF), met een totale toezegging van 5 miljard euro. Het EUTF was bedoeld om migratiedruk te verlichten door middel van ontwikkelingssamenwerking en capaciteitsopbouw. In de jaren daarop intensiverde de EU haar samenwerking met derde landen verder. In 2016 werd het *Migration Partnership Framework* (MPF) gelanceerd als onderdeel van de bredere Europese migratieagenda, met als doel migratie te beheersen via partnerschappen met herkomst- en transitlanden.

De EU verankerde deze aanpak structureel in haar meerjarige begroting. In het Multi-annual Financial Framework (MFF) voor 2021-2027 werd migratie expliciet gekoppeld aan externe samenwerkingsinstrumenten, met name via het *Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI) met een totaal van 79,5 miljard euro.⁷ Dit is een voorbeeld van hoe de EU in toenemende mate migratiegerelateerde clausules opneemt in externe samenwerkingsovereenkomsten, wat het groeiende belang van samenwerking met niet-EU-landen bij het beheersen van migratie en het bevorderen van wederzijdse belangen onderstreept.⁸

| 4 |

2.1.2 Nederlandse beleidsontwikkelingen

Het Nederlandse beleid over migratie ontwikkelde zich langs vergelijkbare contouren. In 2018 presenteerden de toenmalige bewindspersonen van de ministeries van Justitie en Veiligheid (J&V), Buitenlandse Zaken (BZ), Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Binnenlandse Zaken (BZK) de 'Integrale Migratieagenda',⁹ een interdepartementale kamerbrief waarin het kabinet trachtte door middel van een integrale benadering meer grip te krijgen op migratie.¹⁰ In de kamerbrief zette het kabinet de volgende zes doelen uiteen, die deels overlappen met de vijf prioriteiten uit het actieplan van de Valletta-top:

1. Voorkomen van irreguliere migratie;
2. versterken van opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio;
3. bewerkstelligen van een solidair en solide asielstelsel binnen de EU en Nederland;
4. inzetten op minder illegaliteit, meer terugkeer;
5. bevorderen van legale migratieroutes en;

⁵ Action Plan Valletta Summit, 11-12 November 2015. [link](#)

⁶ [EU-Turkey statement, 18 March 2016 - Consilium](#)

⁷ [Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe \(NDICI – Global Europe\) - European Commission.](#)

⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14782804.2022.2106954#d1e108>

⁹ Integrale Migratieagenda 2018. Zie: [link](#)

¹⁰ Zie Annex 11 voor sleutelbegrippen en de gehanteerde definitie van migratie binnen dit onderzoek.

6. stimuleren van integratie en participatie.

Als onderdeel van de geïntegreerde benadering verbond Nederland verschillende beleidsterreinen aan migratie, zoals het aanpakken van 'grondoorzaken' van migratie,¹¹ het bieden van perspectief in de regio en het vooruitzicht op terugkeer. In de daarop volgende BHOS-beleidsnota 'Investeren in Perspectief' stelde het kabinet in 2018 dat ontwikkelingssamenwerking niet langer los stond van het buitenlands beleid, maar juist dat het een integraal onderdeel was van een bredere aanpak gericht op het bestrijden van de grondoorzaken van armoede, terreur en migratie.¹² Een dergelijke ontwikkeling was al langer zichtbaar binnen het BHOS-beleid en in eerdere regeerakkoorden.¹³ Vanaf Kabinet Rutte-III stegen de uitgaven voor 'Opvang en bescherming in de regio en migratiesamenwerking' van EUR 170 miljoen in 2019 tot EUR 267 miljoen in 2023. De specifieke uitgaven gekoppeld aan migratiesamenwerking en de migratiepartnerschappen bedroegen tussen 2021 en 2024 in totaal EUR 129 miljoen euro.

Vanaf 2018 zette Nederland, naast de toenemende inzet van OS-middelen voor migratiedoeleinden, zowel bilateraal als binnen de EU in op brede migratiesamenwerking met herkomst- en transitlanden in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Westelijk Azië – de zogenaamde *'ring van instabiliteit'*. De speerpunten van de migratiesamenwerking met deze landen waren: het beschermen van migranten, voorkomen van irreguliere migratie, het tegengaan van mensensmokkel, verbeterd grensbeheer en het bevorderen van terugkeer en herintegratie.

Om landen te bewegen hun onderdanen terug te nemen, stelde het regeerakkoord van Rutte-III dat Nederland gebruik zou maken zowel positieve als negatieve prikkels – dit wordt ook wel conditionaliteit¹⁴ middels het *less for less* en *more for more*-principe genoemd. Genoemde maatregelen en drukmiddelen waren bijvoorbeeld het verstrekken of onthouden van OS-middelen en het verstrekken of weigeren van visa.¹⁵

Het kabinet Rutte-IV sprak het voornemen uit om migratiepartnerschappen te ontwikkelen met een aantal herkomst- en transitlanden.¹⁶ Dit resulteerde in de intentie om bilaterale migratiepartnerschappen te ontwikkelen met acht landen, gericht op een intensieve en brede samenwerking.¹⁷ Deze acht landen werden geselecteerd uit de vijftien landen waarmee Nederland al migratiesamenwerking voerde. De selectie was gebaseerd op hun belang als herkomst- of transitland en de mogelijkheid om met de betreffende autoriteiten samen te werken. Het ging om verschillende landen in Noord Afrika en het Midden Oosten waaronder Egypte, Irak, Marokko, Nigeria, Tunesië, en Turkije. Het kabinet streefde ernaar om dit partnerschapsbeleid goed te laten aansluiten bij de financieel slagkrachtigere – inzet van de EU in deze landen.

Hoewel het regeerakkoord nog steeds over conditionaliteit sprak, werd in het uitgewerkte interne beleid de *less for less* en *more for more*-benadering deels losgelaten. Het werd de bedoeling om een meer gelijkwaardig partnerschap te creëren op basis van vertrouwen en met het oog op de lange termijn, waarin ook de bredere belangen van partnerlanden werden meegenomen.¹⁸ Zo werd het ook mogelijk binnen de partnerschappen om in te gaan op verzoeken van partnerlanden die niet direct met migratie te maken hadden. Met deze open houding hoopte het kabinet de relaties met partnerlanden te verbeteren, in de

¹¹ De beleidsnota verwijst naar Veiligheid en Rechtsorde, het voorkomen van gewelddadig extremisme, werkgelegenheid, onderwijs en vrouwenrechten en reproductieve gezondheid.

¹² Beleidsnota 'Investeren in Perspectief', 'Migratiebeleid' Kst 19637, nr. 2375

¹³ Waar de regeerakkoorden van Rutte I (2010) en Rutte II (2012) de nadruk legden op restrictieve maatregelen, terugkeerbeleid en het uitoefenen van druk op landen om hun burgers terug te nemen, verschoof de focus onder Rutte III (2017) en IV (2021) echter naar het aanpakken van zogenoemde diepere oorzaken van migratie, zoals conflict, armoede en instabiliteit.

¹⁴ Conditionaliteit verwijst naar de voorwaarden die een land of organisatie moet voldoen om bepaalde voordelen of steun te ontvangen. Het 'less for less, more for more'-principe houdt in dat landen die minder voldoen aan bepaalde normen of afspraken minder steun ontvangen (*less for less*), terwijl landen die meer bijdragen of betere prestaties leveren, meer voordelen en samenwerking krijgen (*more for more*).

¹⁵ Vertrouwen in de Toekomst, Rutte III, p52.

¹⁶ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'; Motie Brekelmans (Kamerstuk 19637, nr. 1866);

¹⁷ Nota migratiepartnerschappen (intern document).

¹⁸ Policy Positioning Paper Series. Migration partnerships. april 2023, en Nota migratiepartnerschappen.

verwachting dat dit uiteindelijk zou leiden tot meer bereidheid om samen te werken op migratie – inclusief het politiek gevoelige dossier van terugkeer.

Het regeerprogramma van kabinet-Schoof-I onderstreept dat Nederland het volledige instrumentarium inzet om de samenwerking met niet-EU landen te versnellen.¹⁹ Wat betreft migratiepartnerschappen, stelt dit regeerakkoord wederom dat er brede, strategische partnerschappen zullen worden aangegaan met relevante migratielanden, waarbij o.a. wordt ingezet op de aanpak van mensenhandel, mensensmokkel en irreguliere migratieroutes. De recente BHO-nota uit 2025 benadrukt opnieuw het belang van migratie en de hernieuwde koers van het kabinet op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.²⁰ De beleidsnota stelt dat het kabinet ontwikkelingshulp voortaan koppelt aan afspraken met partnerlanden op andere terreinen, zoals het voorkomen van irreguliere migratie.

2.2 Uitwerking beleidsdoelen

Deze sectie zet kort de drie doelstellingen van het partnerschapsbeleid die in beleidsdocumenten genoemd worden uiteen.²¹

2.2.1 Terugkeer bevorderen

De eerste doelstelling van de migratiepartnerschappen is het bevorderen van terugkeer. Dit houdt in dat migranten die niet in Nederland mogen blijven, worden teruggestuurd en in bepaalde gevallen ondersteuning krijgen bij hun re-integratie in het land van herkomst, bijvoorbeeld via hulp bij werk, opleiding en huisvesting. Om dit te realiseren, zet Nederland in op het versterken van de diplomatieke relaties met partnerlanden, zodat zij bereid zijn of worden mee te werken aan zowel vrijwillige als gedwongen terugkeer. Daarnaast financiert Nederland projecten die moeten bijdragen aan duurzame terugkeer en re-integratie van migranten.

2.2.2 Tegengaan irreguliere migratie

De tweede doelstelling van de partnerschappen is het tegengaan van irreguliere migratie. Dit doel wordt in interne of publieke beleidsdocumenten niet verder geoperationaliseerd. Sinds 2018 is het tegengaan van grondoorzaken van irreguliere migratie een motivering voor het Nederlandse BHOS en BHO-beleid. Naast de inzet in de Europese migratiepartnerschappen tracht Nederland ook via de bilaterale partnerschappen invloed uit te oefenen op het tegengaan van irreguliere migratie.²² Bovendien investeert Nederland in de bilaterale relatie met de partnerlanden om goodwill bij partnerschapslanden te creëren en financiert het projecten, bijvoorbeeld gericht op grensbewaking of informatiecampagnes over de risico's van irreguliere migratie.

2.2.3 Beschermen van migranten

Doelstelling drie betreft het beschermen van migranten langs migratieroutes. Dit omvat zowel de bescherming van migranten in de partnerlanden en langs migratieroutes, als de ontwikkeling van een goed functionerend asielsysteem in partnerlanden. Het merendeel van de door Nederland gesteunde projecten richten zich op het realiseren van deze doelstelling.

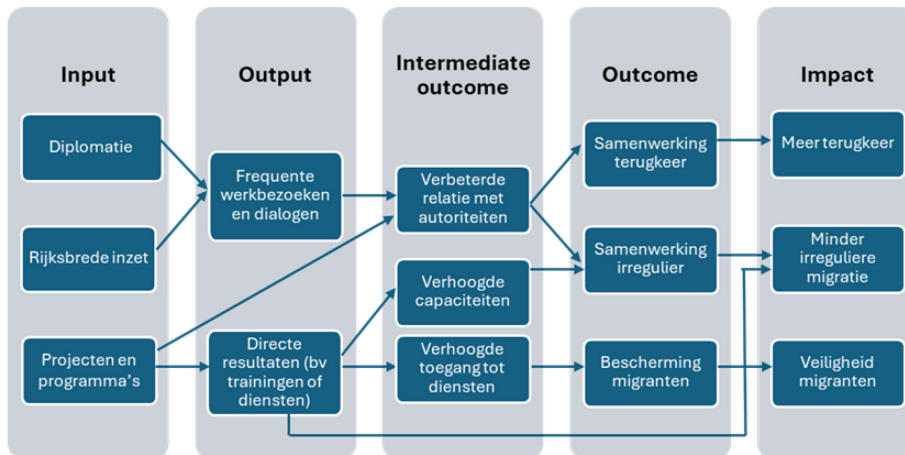
Figuur 1. Schematische reconstructie van de beleidsdoelstellingen

¹⁹ Regeerprogramma Coalitie PVV, VVD, NSC en BBB. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door dit kabinet. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf>

²⁰ BHO-beleidsnota, 2025, p7-8.

²¹ Bouwstenen voor het asielbeleid en asielsstelsel. Verkregen via <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-eafb9540132eca52be59d2cf56c8ebdb646902d7/pdf>

²² Bouwstenen voor het asielbeleid en asielsstelsel. Verkregen via: [Bouwstenen voor het asielbeleid en het asielsstelsel | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://open.overheid.nl/documenten/dpc-eafb9540132eca52be59d2cf56c8ebdb646902d7/pdf)



Bron: eigen interpretatie. Onderliggende beleidsstukken: Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel, Policy Positioning Paper Series, Migration partnerships, Nota migratiepartnerschappen en Concept Theory of Change MiSa Partnerschappen (interne documenten).

2.3 Instrumenten

De Nederlandse diplomatieke inzet speelt een belangrijke rol binnen de migratiepartnerschappen. Dit gebeurt via politieke en ambtelijke beleidsdialogen, technische dialogen, werkbezoeken, onderhandelingen en gezamenlijke verklaringen. Hierbinnen worden Memoranda of Understanding (MoU's) met de partnerschapslanden afgesloten waarin afspraken worden vastgelegd over brede samenwerking op zowel migratie als andere gerelateerde thema's.

Naast diplomatieke inzet is het financieren van projecten een essentieel onderdeel van de partnerschappen. Er is 25 miljoen euro budget beschikbaar voor projecten, waarmee specifieke verzoeken die tijdens de diplomatieke dialogen met partnerlanden opkomen, kunnen worden gehonoreerd. Daarnaast worden er ook projecten uitgevoerd die inspelen op geïdentificeerde noden, gefinancierd met een jaarlijks budget van 34 miljoen euro.

De ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ) en van Asiel en Migratie (A&M, voorheen belegd bij J&V) financieren programma's van internationale organisaties zoals IOM, UNHCR en UNODC en van NGO's. Deze programma's zijn gericht op het aanpakken van irreguliere migratie, het tegengaan van mensensmokkel en -handel, en het beschermen van migranten. Het grootste programma is het COMPASS-programma, waarvoor Nederland tussen 2021 en 2027 een totaalbedrag van 186,9 miljoen euro heeft vrijgemaakt.²³

De uitvoering van de migratiepartnerschappen wordt gekarakteriseerd door interdepartementale samenwerking in Nederland, de afstemming van de Nederlandse bilaterale inzet op EU-initiatieven, en sinds 2023 door de ruimte om te experimenteren met nieuwe benaderingen.²⁴ In 2024 heeft Schoof-I de intentie uitgesproken om in te zetten op 'innovatieve' vormen van samenwerking met derde landen, zoals de afspraken die Italië heeft gemaakt met Albanië en terugkeerhubs.²⁵ Daarnaast zouden de partnerschappen een brede benadering hanteren die uitgaat van de wederzijdse behoeften van Nederland en de betrokken landen. Deze benadering wordt een *whole-of-government* aanpak genoemd, waarbij Nederland een grote verscheidenheid aan beleidsterreinen en instrumenten zou kunnen inzetten, zoals diplomatie, ontwikkelingshulp, handel, visa, legale migratie.²⁶

²³ Een evaluatie van fase 1 van het COMPASS programma word verwacht in Q2 2025.

²⁴ Concept Theory of Change MiSa Partnerschappen 2025, en Policy Positioning Paper Series, Migration partnerships. April (interne documenten).

²⁵ Regeerprogramma - uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet. Verkregen via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf>

²⁶ Policy Positioning Paper Series, Migration partnerships. April (intern document).

2.4 Middelen en actoren

De migratiepartnerschappen worden voornamelijk aangestuurd vanuit twee ministeries: BZ en A&M.

Het Ministerie van Asiel en Migratie is verantwoordelijk voor het Nederlandse asiel- en migratiebeleid, waaronder het internationale migratiebeleid. De coördinatie van het internationale migratiebeleid is belegd bij het Bureau Internationaal Migratiebeleid (BIM). Zij zijn verantwoordelijk voor de coördinatie van de Nederlandse inzet in Europa ten aanzien van migratie (Europees asielbeleid, grensmanagementbeleid en terugkeer), en de externe dimensie van migratie, waaronder de migratiepartnerschappen. Als onderdeel van de partnerschappen voert het ministerie ook projecten uit in partnerschapslanden. Sinds 2023 is daar jaarlijks EUR 6,8 miljoen (non-ODA) voor beschikbaar.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de diplomatieke relatie met derde landen en de internationale samenwerking. De directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH), en specifiek de afdeling Migratie en Ontheemding (DSH/MO), draagt binnen BZ de verantwoordelijkheid voor de concrete uitwerking van de migratiepartnerschappen. Medio 2025 zal binnen BZ de nieuwe directie DIM worden opgericht, die zich volledig gaat focussen op internationaal migratiebeleid. DIM zal DSH/MO, Ambtsberichten en enkele functies van de Directie Integratie Europa (DIE) overnemen. Sinds 2023 is er bij BZ jaarlijks EUR 25 miljoen beschikbaar voor projecten en programma's in de acht migratiepartnerschapslanden. Daarnaast is jaarlijks ook EUR 34 miljoen beschikbaar voor vergelijkbare inzet in de vijftien migratiesamenwerkingslanden – waaronder ook de acht partnerschapslanden vallen.

Een overzicht van alle lopende en uitgevoerde projecten door de ministeries van BZ en A&M bevindt zich in de annex van deze ToR. Tabel 1 presenteert de gecombineerde uitgaven per land en per jaar. Tussen 2021 en 2024 bedroegen de totale uitgaven voor migratiesamenwerking en de migratiepartnerschappen in de desbetreffende landen EUR 129 miljoen. De komende jaren blijft er jaarlijks EUR 31,8 miljoen beschikbaar voor de migratiepartnerschappen en EUR 34 miljoen voor migratiesamenwerking beschikbaar.

Tabel 1: uitgaven (in miljoen EUR) door de ministeries van Buitenlandse Zaken en Asiel en Migratie voor de MISA en MIPA landen²⁷

	land	2021	2022	2023	2024	totaal
MIPA	Tunesië	1.9	2.2	6.5	5.9	16.4
	en Nigeria	4.0	3.4	3.5	4.4	15.4
MISA	Marokko	0.6	1.0	4.7	4.2	10.5
	Irak	1.3	1.4	3.3	3.0	8.9
	Egypte	0.9	1.4	2.7	2.9	7.9
	Turkije	0.3	0.0	2.8	3.1	6.2
Enkel	Libië	1.9	2.0	5.7	5.0	14.6
MISA	Afghanistan	1.5	1.9	1.2	5.7	10.2
	Mali	1.1	1.5	1.8	1.4	5.8
	Ethiopië	1.0	1.5	1.5	1.5	5.5
	Libanon	0.4	0.7	1.1	2.0	4.1
	Soedan	0.0	0.3	1.0	1.3	2.6
Totaal		16.0	20.1	43.6	49.7	129.2

Bron: Ministeries van BZ en A&M (2025).

Naast BZ en A&M zijn ook andere ministeries en een aantal Nederlandse uitvoeringsorganisaties betrokken bij (delen van) de migratiepartnerschappen. Op gebied van terugkeer, grensbewaking opvang, mensenhandel- en mensensmokkel en irreguliere migratie zijn de volgende organisaties betrokken: de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee (KMar), en Nationale Politie (NP). Op het gebied van arbeidsmigratie speelt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de RVO een rol.

²⁷ In Jordanië zijn geen middelen uitgegeven in het desbetreffende tijdsbestek.

Om de coördinatie tussen de betrokken actoren vorm te geven is in 2024 besloten een interdepartementale Taskforce Internationale Migratie in het leven te roepen die alle betrokken actoren omvat. De taskforce valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van A&M en BZ en bestaat uit ca. 50 mensen, inclusief het ministerie van Defensie, J&V, SZW en de ketenpartners.

3 Initiële reconstructie beleidsassumpties

Het ministerie van Buitenlandse Zaken publiceerde in het najaar van 2018 een verandertheorie over het brede migratiebeleid, en werkte daarin ook de aanpak rond migratiesamenwerking uit.²⁸ Anno 2025 werken DSH/MO en het ministerie van A&M gezamenlijk aan een specifieke verandertheorie voor de migratiepartnerschappen.

Op basis van verkennende gesprekken met medewerkers van zowel BZ als A&M en een eerste beleids- en documentanalyse hebben we voor de vier doelstellingen van de migratiepartnerschappen een initiële lijst met de belangrijkste veronderstellingen gereconstrueerd.²⁹ Deze assumpties richten zich deels op de relaties in de beleidsdoelstellingen zoals weergegeven in figuur 1.

Tijdens de evaluatie zullen we de beleidsassumpties verder in kaart brengen en alle assumpties ook toetsen. De assumpties geven inzicht in de mechanismen die aan het beleid ten grondslag liggen en vormen daarmee een analytisch hulpmiddel voor de evaluatie.

Overkoepelende assumpties migratiepartnerschappen

1. Nederland en partnerlanden kunnen een wederzijds voordelige samenwerking op migratie aangaan, waarbij beide partijen hun eigen belangen nastreven:
 - Door adequaat in te spelen op de belangen van partnerlanden verbeteren migratiepartnerschappen de onderlinge relatie;
 - Door een kabinetsbrede, gecoördineerde aanpak en de bereidheid om diverse beleidsinstrumenten (zoals projecten, diplomatie, handel en visa) in te zetten, wordt de band tussen Nederland en partnerlanden versterkt (whole-of-government);
 - Door migratiepartnerschappen gefinancierde projecten versterken de diplomatieke band tussen Nederland en partnerlanden;
2. Door de migratiepartnerschappen af te stemmen op de Nederlandse EU-inzet, Europese migratiepartnerschappen en migratiepartnerschappen van andere Westerse landen, worden gemeenschappelijke doelen zoals het tegengaan van irreguliere migratie en het bevorderen van terugkeer beter bereikt.

Assumpties doelstelling 1: terugkeer

3. Door de diplomatieke relatie met een land te verbeteren, neemt de bereidheid van dit land om mee te werken aan terugkeer van migranten toe.
4. Gefinancierde projecten gericht op terugkeer en re-integratie versterken de sociaaleconomische positie van teruggekeerde migranten en bevorderen zo terugkeer en herintegratie in het land van herkomst.

Assumpties doelstelling 2: tegengaan irreguliere migratie

5. Door de diplomatieke relatie met een land te verbeteren, groeit de bereidheid van dit land om zich in te spannen om irreguliere migratie naar Europa te beperken;

²⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018, Theory of Change Migratie. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2a75202a-ae66-46e1-91f9-65396f1f4b48/pdf>

²⁹ De IOB-onderzoekers hebben toegang tot de interdepartementale Samenwerkingsruimte tussen BZ en A&M. Tijdens het onderzoek zelf zullen de onderzoekers ook interne documentatie van de beide ministeries meenemen in de analyse

6. Het tegengaan van irreguliere migratie ligt deels binnen de Nederlandse en Europese invloedssfeer. Nederland en de EU kunnen bijdragen aan het tegengaan van irreguliere migratie door:
 - a. De grondoorzaken van migratie aan te pakken middels investeringen in handel en ontwikkelingssamenwerking;
 - b. Ondersteuning van beter grensbeheer en bewaking in herkomst- en transitlanden.

Assumptie doelstelling 3: beschermen van migranten

7. De door Nederland gefinancierde projecten die zich (onder andere) richten op anti-smokkelinitiatieven, juridische bijstand, voorlichtingscampagnes, opvang en mentale hulp, zijn in staat om effectief bescherming te bieden aan migranten.

4 Doelen van de evaluatie

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste heeft het onderzoek tot doel om de Nederlandse inzet op en uitgaven van de ministeries van A&M en BZ aan de migratiepartnerschappen in de periode van 2022 tot medio 2025 te verantwoorden aan de Tweede Kamer door inzicht te verschaffen in de effectiviteit en doelmatigheid van dit beleidsinstrument. De totale uitgaven van beide ministeries aan het migratiepartnerschappen en -samenwerkingsbeleid bedragen EUR 129 miljoen in de evaluatieperiode.

In de in 2025 afgeronde PR-artikel 4 van het BHOS-beleid zijn migratiesamenwerking en de migratiepartnerschappen niet meegenomen;³⁰ die evaluatie richtte zich enkel op het Nederlandse beleid over 'Opvang in de Regio'. Deze evaluatie vult die kennislacune en zal inzicht verschaffen in de effectiviteit van de Nederlandse migratiepartnerschappen.

Migratie speelt een belangrijke rol in het Nederlandse BHO-beleid. De in 2025 gepubliceerde beleidsnota stelt dat de Nederlandse belangen het uitgangspunt zijn van ontwikkelingshulp, en noemt specifiek migratie als één van de drie belangen. Migratiesamenwerking blijft de komende jaren een belangrijk element in het Nederlandse beleid. Het tweede doel van deze evaluatie is daarom om op basis van de verkregen inzichten aanbevelingen te formuleren met het oog op toekomstige beleidsontwikkeling over migratie.

De primaire doelgroepen van deze evaluatie zijn: de Tweede Kamer, de beleidsmakers van A&M en van BZ, uitvoerende organisaties en ketenpartners in Nederland en in het buitenland.

5 Afbakening

5.1 Inhoudelijke en geografische focus

Deze evaluatie richt zich binnen BHO-begrotingsartikel 4.2 op het onderwerp migratiesamenwerking, en daarbinnen specifiek op de migratiepartnerschappen. De evaluatie beziet de ingezette BZ en A&M-middelen en de bereikte resultaten binnen de vier doelstellingen van de partnerschappen. De middelen omvatten zowel de diplomatieke inspanningen als de financiering en uitvoering van projecten en programma's.

De Europese Unie werkt op verschillende manieren samen met derde landen op het gebied van migratie, waarbij Nederland indirect bijdraagt. In de meeste partnerschapslanden is er een actieve EU-dialoog over migratie. Gezien de rol van de EU, het feit dat bepaalde doelstellingen op EU-niveau worden nagestreefd en de informatiebehoefte van betrokken beleidsdirecties, kan deze evaluatie de EU-inzet niet volledig buiten beschouwing laten. Tegelijkertijd is het belangrijk om de reikwijdte van de evaluatie voldoende af

³⁰ IOB, 2025, PR-artikel 4 'Vrede, Veiligheid, en Duurzame Ontwikkeling'.

te bakenen. Daarom richt deze evaluatie zich uitsluitend op de coherentie tussen de Nederlandse migratiepartnerschappen en de EU-inzet, en niet op de effectiviteit van de Nederlandse inzet binnen de EU of de impact van de EU-partnerschappen zelf.

De ervaringen van migranten op migratieroutes naar Europa worden in belangrijke mate gevormd door factoren zoals gender, nationaliteit, etniciteit en leeftijd. Vrouwen en meisjes lopen bijvoorbeeld een groter risico op seksueel geweld, uitbuiting en mensenhandel, waarbij factoren zoals leeftijd en etniciteit deze kwetsbaarheid verder kunnen vergroten.³¹ Gender bepaalt bijvoorbeeld hoe migranten informatie verkrijgen of hoe zij omgaan met mensensmokkelaars.³² Het is daarom essentieel om migratiebeleid te benaderen vanuit een gender- en intersectioneel perspectief, om recht te doen aan de uiteenlopende ervaringen van verschillende groepen. Waar relevant zal deze evaluatie een intersectionele genderlens hanteren bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

5.2 Evaluatieperiode: 2022 –2025

Het startpunt van de evaluatie is 2022, het jaar waarin de landenkeuze voor de partnerschapslanden is gemaakt en de eerste migratiepartnerschappen begonnen te lopen. Dataverzameling voor de evaluatie loopt door tot en met 2025 en derhalve kijkt de evaluatie naar twee verschillende kabinetten: Rutte-IV en Schoof-I. Waar relevant zal de evaluatie de beleidsontwikkelingen van vóór 2022 meenemen. De evaluatie komt te vroeg om de reorganisatie en veranderende coördinatie tussen betrokken actoren, geïmplementeerd tijdens het kabinet Schoof-I, mee te nemen. Hoewel de organisatorische veranderingen buiten de evaluatie vallen, vormen ze wel de context waarin de aanbevelingen worden geplaatst.

5.3 Evaluatiecriteria

Deze evaluatie neemt de volgende OESO-DAC criteria in beschouwing bij het formuleren van de onderzoeksvragen: relevantie, coherentie, effectiviteit en doelmatigheid.³³ De evaluatie heeft als doel inzicht te bieden in de effectiviteit en doelmatigheid van de migratiepartnerschappen. Relevantie en coherentie worden meegenomen, omdat het essentiële voorwaarden zijn voor effectiviteit en doelmatigheid. We ondervangen het criterium impact deels onder de noemer effectiviteit. Het criterium duurzaamheid laten we buiten beschouwing vanwege de korte looptijd van het beleid.³⁴ In aanvulling op de OESO-DAC criteria focust deze evaluatie ook op de ‘rechtmatigheid’ van het Nederlandse beleid. We definiëren rechtmatigheid als *‘de mate waarin het gevoerde beleid en de uitvoering daarvan voldoen aan de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen, waaronder wet- en regelgeving en internationale verdragen’*.

| 11 |

6 Evaluatievragen

6.1 Hoofdvraag

In hoeverre heeft het Nederlandse migratiepartnerschapsbeleid tussen 2022 en 2025 bijgedragen aan het realiseren van de beoogde beleidsdoelstellingen? Welke aanbevelingen volgen er uit de conclusies van deze evaluatie?

6.2 Deelvragen

³¹ Zie bijvoorbeeld Protection risks and assistance needs of migrants in the Central Sahel, Mixed Migration Centre. [323_Protection-risks-Central-Sahel.pdf](#). Palumbo, L. (2023). *Vulnerability to exploitation through the lens of intersectionality*.

³² Gendered smuggler-migrant interactions in the Central Sahel, Mixed Migration Centre. [363_Gendered-smuggler-migrant-interactions-Central-Sahel_EN.pdf](#)

³³ Zie [Better Criteria for Better Evaluation | OECD](#)

³⁴ Hoewel het beleid zich deels richt op duurzame terugkeer, is dit lastig te operationaliseren; het vereist dat je onderzoek doet naar het succes van re-integratie en/of hernieuwd vertrek van mensen die daadwerkelijk als gevolg van de migratiepartnerschappen zijn teruggekeerd.

Relevantie

1. In hoeverre sluiten de doelstellingen en activiteiten uit de migratiepartnerschappen aan bij:
 - a. de prioriteiten en behoeften van verschillende partnerschapsoverheden?
 - b. de (gender specifieke) prioriteiten en behoeften van migranten?
2. In hoeverre heeft het partnerschapsbeleid ingezet op een gelijkwaardige relatie tussen Nederland en de landen waarmee de partnerschappen zijn afgesloten?
3. In hoeverre wordt het veronderstelde verband tussen de beleidsinstrumenten en de doelstellingen van het migratiepartnerschapsbeleid ondersteund door (wetenschappelijk) bewijs?

Interne coherentie

4. In hoeverre is er sprake van samenhang tussen de doelstellingen en activiteiten binnen de migratiepartnerschappen?
5. In hoeverre zijn de migratiepartnerschappen afgestemd met ander beleid van Nederland ten aanzien van de partnerlanden? Wordt daarbij een kabinetsbrede en gecoördineerde aanpak (*'whole-of-government approach'*) gehanteerd?
6. In hoeverre is de inzet op migratiepartnerschappen coherent met ander Nederlands beleid t.a.v. de partnerschapslanden (zoals bijvoorbeeld handel, ontwikkelingshulp, mensenrechten, goed bestuur/rechtsorde)?

Externe coherentie

7. In hoeverre is de Nederlandse inzet op migratiepartnerschappen coherent met de migratiepartnerschappen van de EU en met de bilaterale inzet van andere Europese landen?

Rechtmatigheid

8. In welke mate is de Nederlandse inzet op migratiepartnerschappen in overeenstemming met het internationaal recht, met mandaten van internationale organisaties, en met overige internationale afspraken?

Effectiviteit/impact

9. Welke resultaten (output, (intermediate) outcome, impact)³⁵ zijn er behaald op de doelstellingen van de migratiepartnerschappen?
 - a. In hoeverre dragen de migratiepartnerschappen bij aan een verhoogde (vrijwillige en gedwongen) terugkeer van uitgewezen migranten?
 - b. In hoeverre dragen de migratiepartnerschappen bij aan het tegengaan van irreguliere migratie?
 - c. In hoeverre dragen de migratiepartnerschappen bij aan het beschermen van migranten langs migratieroutes? In hoeverre wordt gender daarin meegenomen?
10. Hebben de migratiepartnerschappen geleid tot (positieve en/of negatieve) onbedoelde effecten?

| 12 |

Doelmatigheid

11. Welke conclusies kunnen er worden getrokken over de doelmatigheid van de Nederlandse inzet op migratiepartnerschappen?

7 Methodologie

7.1 Onderzoeksonwerp

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, combineert deze evaluatie verschillende databronnen en onderzoeksmethoden. Hierdoor kunnen we bevindingen zo goed mogelijk trianguleren en beperkingen van individuele bronnen en methoden compenseren. Een belangrijke bron van informatie voor deze evaluatie zijn de casestudies. Paragraaf 7.2 zet uiteen hoe we de cases hebben geselecteerd. Daarna presenteert paragraaf 7.3 de onderzoeksopzet per vraag.

Een *quickscan* van de literatuur biedt een brede theoretische basis waarmee de evaluatie kan voortbouwen op bestaande inzichten. Een belangrijk voordeel van deze aanpak is dat het snel en op

³⁵ Zie figuur 1

beknopen wijze inzicht verschaft in de beschikbare literatuur. De methode is echter minder rigoreus dan een systematisch literatuuronderzoek. Daarom trianguleren we uit de *quickscan* verkregen inzichten altijd met andere bevindingen: uit documentanalyse, een enquête en interviews. Door middel van raamwerkanalyse brengen we deze inzichten op een gestructureerde en transparante wijze in kaart.³⁶

Om de effectiviteit van de migratiepartnerschappen te beoordelen maken we gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden. We maken gebruik van kwantitatieve analyses om in kaart te brengen of er statistisch significante effecten bestaan op terugkeer- en instroomcijfers. Om inzicht te krijgen in hoe de causale mechanismen werken, gebruiken we *processtracing* als kwalitatieve methode om de verbanden en contextuele factoren beter uit te diepen. Daarnaast gebruiken we contributieanalyse om in kaart te brengen in hoeverre de door Nederland gesteunde projecten in staat zijn geweest om bij te dragen aan de bescherming van migranten en het tegengaan van irreguliere migratie.

Er zijn al veel impactevaluaties uitgevoerd naar de effecten van interventies die vergelijkbaar zijn met de door Nederland gesteunde BHO-initiatieven die moeten bijdragen aan het tegengaan van grondoorzaken voor migratie. Bevindingen uit die studies kunnen gebruikt worden om de bredere veronderstelling in het beleid te toetsen dat investeringen in ontwikkelingssamenwerking kunnen bijdragen aan de bestrijding van de grondoorzaken van irreguliere migratie.

Paragraaf 7.4 presenteert de overkoepelende onderzoeksopzet in een evaluatiematrix. De uitdagingen en beperkingen van de onderzoeksopzet en -methoden worden uiteengezet in paragraaf 7.5

7.2 Selectie van cases

De evaluatie omvat drie casestudies van partnerschapslanden: Marokko, Tunesië en Irak. Deze casestudies bieden de mogelijkheid om relevantie, coherentie en effectiviteit van zowel de diplomatieke relatie als de projectmatige inzet van Nederland verder uit te diepen. De volgende criteria hebben geholpen bij de selectie:

- De totale project- en programma uitgaven in de periode 2021-2024 in het betreffende land
- De diversiteit van projecten in het betreffende land;
- De meest voorkomende (vermoedelijke) nationaliteiten van mensen die instromen bij DTenV, wiens asielaanvraag is afgewezen en/of niet rechtmatig in Nederland verblijven;³⁷
- Het aantal asielaanvragen vanuit de verschillende landen in de periode 2020-2025;
- De status en de looptijd van het partnerschap in de acht landen.³⁸

Om tot een zo gebalanceerde caseselectie te komen, hebben we zowel landen geselecteerd waarmee de migratiedialogen al lopen, als landen waarmee de partnerschappen nog in ontwikkeling zijn.

De eerste casus is Marokko. De totale projectuitgaven in Marokko waren EUR 10,5 miljoen in de evaluatieperiode. Nederland heeft veel belang bij samenwerking met Marokko door het hoge aantal asielaanvragen en het hoge 'terugkeerpotentieel'. De migratiedialoog tussen Nederland en Marokko loopt sinds 2021, toen een bilateraal actieplan werd ondertekend. Sindsdien is er intensief diplomatiek contact tussen beide landen. Ook loopt er een kleinschalige pilot over reguliere migratie. Marokko is daarom een interessante casus om te onderzoeken of de actieve samenwerking leidt tot resultaten.

We hebben ook Tunesië geselecteerd als casestudieland. In de evaluatieperiode waren de totale projectuitgaven in Tunesië EUR 16 miljoen. Omdat Tunesië een belangrijk herkomstland is voor migratie naar Italië, zet Nederland zich in om het vertrek van migranten uit Tunesië naar de EU te beperken. Tegelijkertijd zet Nederland projectmatig in op het waarborgen van mensenrechten van migranten. Hoewel Nederland en Tunesië diplomatiek samenwerken op verschillende thema's, vindt er momenteel

³⁶ We gebruiken de term 'raamwerkanalyse' om te verwijzen naar wat in de literatuur *Framework Analysis* wordt genoemd.

³⁷ We gebruiken hierbij de nationaliteitsvaststelling zoals door DTenV gerapporteerd.

³⁸ Er zijn actieve migratiedialogen over migratie met Turkije, Egypte, Marokko, Irak en Nigeria. Met Tunesië wordt op verschillende niveaus over migratie gesproken, maar vindt er geen integrale bilaterale migratiedialoog plaats.

geen officiële bilaterale migratiedialoog plaats. Daarnaast biedt Tunesië ook belangrijke inzichten op vlak van het coherentie tussen de bilaterale inzet en EU-inzet.

Het laatste casestudieland is Irak. Hoewel de uitgaven in Irak lager zijn (EUR 8.9 miljoen tussen 2021 en 2024), is het een interessante casus. De gefinancierde projecten richten zich op verschillende thema's, waaronder re-integratie. Irakezen vormen bovendien een groep met relatief veel asielaanvragen in Nederland. De migratiedialoog met Irak is in ontwikkeling en er wordt getracht afspraken te maken over onder andere terugkeersamenwerking. Dit zorgt ervoor dat Irak een geschikte casus is om te onderzoeken of investeren in de diplomatieke relatie leidt tot daadwerkelijk meer samenwerking.

7.3 Databronnen en onderzoeksmethoden

7.3.1 Evaluatievragen 1a, 1b, 3, 8, 9a, 9c en 10 – *quickscan* van de literatuur

Voor sommige deelvragen van deze evaluatie bestaan belangrijke inzichten binnen de wetenschappelijke literatuur. We zullen deze inzichten ontsluiten door middel van een *quickscan*: een snelle en beknopte verkenning van de beschikbare literatuur binnen een bepaald onderwerp. Dit biedt een globaal overzicht van de belangrijkste inzichten, thema's en kennislacunes zonder de volledige systematische methodologie toe te passen.

De volgende vragen zijn leidend, en we zullen die vragen in overleg met de geselecteerde onderzoekspartner verder verfijnen:

1. Wat kunnen we op basis van de huidige wetenschappelijke literatuur zeggen over de (bedoelde of onbedoelde) effecten in partnerlanden van inspanningen om irreguliere migratie tegen te gaan?
 - a. Zijn deze inspanningen effectief in het terugdringen van irreguliere migratie?
 - b. Zijn er opvallende onbedoelde effecten op het gebied van (maar niet beperkt tot) de rechtsstaat, mensenrechten of andere governancevraagstukken?
2. Wat kunnen we op basis van de huidige wetenschappelijke literatuur zeggen over de mate waarin migratiepartnerschappen of vergelijkbare overeenkomsten – gesloten door Nederland of andere landen – bijdragen aan de gedwongen of vrijwillige terugkeer van migranten naar hun land van herkomst?
3. Wat kunnen we op basis van de huidige wetenschappelijke literatuur zeggen over de mate waarin beschermingsprogramma's voor migranten aansluiten bij de prioriteiten en behoeften van migranten uit de acht partnerlanden? In hoeverre slagen dergelijke projecten erin om migranten te beschermen langs migratieroutes?
4. Wat kunnen we op basis van de huidige wetenschappelijke literatuur zeggen over de mate waarin migratiepartnerschappen of vergelijkbare overeenkomsten in lijn zijn met het internationaal recht en andere internationale verplichtingen?

| 14 |

7.3.2 Evaluatievragen 1, 2, 4 t/m 7 – Raamwerkanalyse

De eerste zeven evaluatievragen gaan over de relevantie en coherentie van het Nederlandse MIPA-beleid. Om die vragen te kunnen beantwoorden zal de evaluatie gebruik maken van de volgende databronnen:

- Bevindingen quickscan.
- Bestaande (beleids)documentatie. We zullen relevante documenten analyseren om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de ontwikkeling van de beleidstheorie tijdens de evaluatieperiode.³⁹
- Enquête. We verspreiden een enquête onder de beleidsmedewerkers die zich bezighouden met het beleid over de migratiepartnerschappen. Hiertoe behoren medewerkers van de ministeries van BZ, A&M, SZW, de ketenpartners (DTenV, COA, IND, KMar, NP), de interdepartementale

³⁹ Een niet-uitputtende lijst is: regeerakkoorden, beleidsnota's, publieke beleidsdocumenten, verandertheorieën, meerjarige landen strategieën (MLS), projectvoorstellen, BEMO's, voortgangsrapportages en evaluaties, beleidsnotities, notulen interdepartementale Taskforce, kaderinstructies, interne evaluatie over partnerschappen, interne position papers, gespreksfiches, gespreksverslagen, voortgangsrapportages en, EU beleidsdocumenten migration partnerships.

Taskforce Internationale Migratie, en de vijftien ambassades waarmee Nederland migratiesamenwerkingsbeleid heeft.⁴⁰

- Semigestructureerde interviews Nederland. We zullen de uit de literatuur, de documentanalyse en enquête verkregen inzichten gebruiken om interviewguides op te stellen voor de semigestructureerde interviews. Tot de beoogde gesprekspartners behoren medewerkers van betrokken directies (BZ en A&M), ambassades in MIPA-landen, en medewerkers van de ketenpartners, en externe experts, waaronder migratieonderzoekers en migratiejuristen.
- Semigestructureerde interviews als onderdeel van casestudies. We zullen in de casestudielanden (zie 7.2) semigestructureerde interviews uitvoeren. De vragenlijsten zullen worden opgesteld op basis van verkregen inzichten uit de literatuur, de documentanalyse, de enquête en de in Nederland uitgevoerde interviews. Beoogde respondenten zijn de betrokken autoriteiten, Nederlandse diplomaten, diplomaten van andere Europese landen, medewerkers van internationale organisaties en ngo's en externe experts (academici, denktanks, journalisten).

We zullen de inzichten verkregen door bovengenoemde data analyseren met behulp van Raamwerkanalyse, een methode die kwalitatieve gegevens binnen beleidsonderzoek op transparante en systematische wijze structureert en interpreteert.⁴¹ Dit doen we met behulp van de volgende stappen:

1. Dataverzameling (quickscan, documentanalyse, enquête, interviews)
2. Familiarisatie. De IOB-onderzoekers zullen alle documenten en interviewverslagen doornemen, en separaat, waar relevant, reflecties en impressies noteren.
3. Identificatie van het thematisch kader. De onderzoekers stellen op basis van de evaluatievragen een set onderwerpen vast, en laten tegelijkertijd ruimte voor inductieve onderwerpen die tijdens de analyse naar boven komen. Voor onderzoeksvraag 6, bijvoorbeeld, zijn belangrijke onderwerpen: doelstellingen, instrumenten, timing, en toon en retoriek van het Nederlandse en van het EU-beleid.
4. Indexeren. Het coderen van relevante onderdelen uit alle verzamelde gegevens volgens het ontwikkelde kader.
5. Rangschikken en samenvatten. Het ordenen van de gecodeerde data in een matrix zodat de bevindingen per thema en per databron vergeleken kunnen worden.
6. Mapping en interpretatie. De matrix helpt bij het identificeren van de hoofdlijnen. Het is bijvoorbeeld interessant om te vergelijken of de visies van de betrokken beleidsmedewerkers van verschillende ministeries overeenkomen, of om te vergelijken of de visies overeenkomen met de feiten.

| 15 |

7.3.3 Evaluatievragen 9a en 9b – Statistische analyse

Resultaten op de eerste twee doelstellingen van het migratiepartnerschappenbeleid – het bevorderen van terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie – zijn deels meetbaar.⁴² De online [database](#) van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) registreert sinds 2016 de jaarlijkse terugkeercijfers van migranten uit 130 herkomstlanden, onderverdeeld in drie categorieën: gedwongen terugkeer, zelfstandige terugkeer en terugkeer zonder toezicht. Daarnaast zijn gegevens over het totaal aantal asielaanvragen in Nederland beschikbaar in [de database van het CBS](#).

Dit maakt het mogelijk om te verkennen in hoeverre het Nederlandse beleid op migratiesamenwerking (in vijftien landen) en migratiepartnerschappen (in acht landen) heeft geleid tot statistisch significante effecten op zowel de terugkeercijfers als het totaal aantal asielaanvragen in Nederland. Bijlage 1 bevat een verkennende regressieanalyse waarin het effect van het MISA- en MIPA-beleid op verschillende terugkeervariabelen wordt geschat. Tijdens het onderzoek zal deze analyse verder uitgewerkt worden.

⁴⁰ De enquêtevragen zullen zich onder andere richten op de visie van de medewerkers over de herkenbaarheid van de gereconstrueerde beleidsassumpties, 'key moments' in de partnerschapsrelatie, de invloed op de diplomatieke relatie, de afstemming tussen de Nederlandse en EU partnerschappen, coherentie tussen doelstellingen, het belang van de doelstellingen, en coherentie met overig BZ-beleid.

⁴¹ Zie [Using raamwerkanalyse methods for qualitative research](#) en [Analyzing qualitative data](#)

⁴² Zie bijvoorbeeld <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12901>

7.3.4 Evaluatievragen 9a, 9b, 9d en 10 – *Process tracing*

De statistische analyse geeft weliswaar inzicht in óf er een statistisch significant verband bestaat tussen het beleid en terugkeer- en irreguliere migratiecijfers, maar niet in de manier waarop de causale mechanismen al dan niet werken. Om hier meer inzicht in te krijgen, zullen we een aanvullende kwalitatieve analyse uitvoeren. Daarbij onderzoeken we of het aannemelijk is dat bepaalde sleutelmomenten, zoals diplomatieke onderhandelingen of toezeggingen, invloed hebben gehad op irreguliere migratie en/of terugkeer. Op dezelfde manier zullen we mogelijke onbedoelde effecten (vraag 9) in kaart brengen. Hiervoor maken we gebruik van *process tracing*, een methode die zich goed leent voor het ontrafelen van complexe en niet-lineaire processen, zoals diplomatieke inzet.

De belangrijkste databronnen voor deze analyse zijn bestaande (beleids)documentatie, de enquête en de semigestructureerde interviews in Nederland en de casestudies. Met *process tracing* kunnen we beoordelen in hoeverre de partnerschappen hebben bijgedragen aan verbeterde diplomatieke relaties met de partnerlanden en aan het realiseren van de Nederlandse beleidsdoelstellingen op het gebied van terugkeer, het tegengaan van irreguliere migratie.

De stappen die we hiervoor hanteren zijn als volgt:⁴³

1. Procesinductie: We formuleren een set concurrerende hypothesen over de te onderzoeken causale mechanismen. Een belangrijke hypothese is bijvoorbeeld: *‘De bilaterale diplomatieke relatie tussen Nederland en het partnerland is verbeterd als gevolg van de Nederlandse inzet op migratiepartnerschappen’* Daarbij zullen we alternatieve verklaringen meenemen, zoals bredere geopolitieke ontwikkelingen of EU-brede initiatieven die onafhankelijk van de Nederlandse inzet invloed kunnen hebben gehad op de diplomatieke relatie.
2. Formuleren van indicatoren. Om de hypothesen te toetsen, identificeren we meetbare indicatoren die aanwijzingen kunnen geven over causale relaties. Relevante indicatoren voor het bovenstaande voorbeeld zijn onder andere: het ondertekenen van *Memoranda of Understanding* (MoUs) of andere officiële overeenkomsten; de frequentie en het niveau van diplomatieke ontmoetingen; beleidswijzigingen; officiële verklaringen of diplomatieke concessies die wijzen op een veranderde relatie.
3. Gegevensverzameling en chronologische reconstructie. We verzamelen empirisch bewijs over de geïdentificeerde indicatoren en stellen een gedetailleerde tijdlijn op met de belangrijkste gebeurtenissen. Deze chronologie helpt om het verloop van de diplomatieke relaties en beleidsontwikkelingen te analyseren. Om de effecten van de migratiepartnerschappen goed in kaart te brengen, reconstrueren we de tijdlijn vanaf 2018.
4. Procesverificatie en toetsing van alternatieve verklaringen: We brengen aan de hand van de tijdlijnen en indicatoren in kaart of de waargenomen gebeurtenissen overeenkomen met de geformuleerde hypothesen of met de alternatieve hypothese(n).

| 16 |

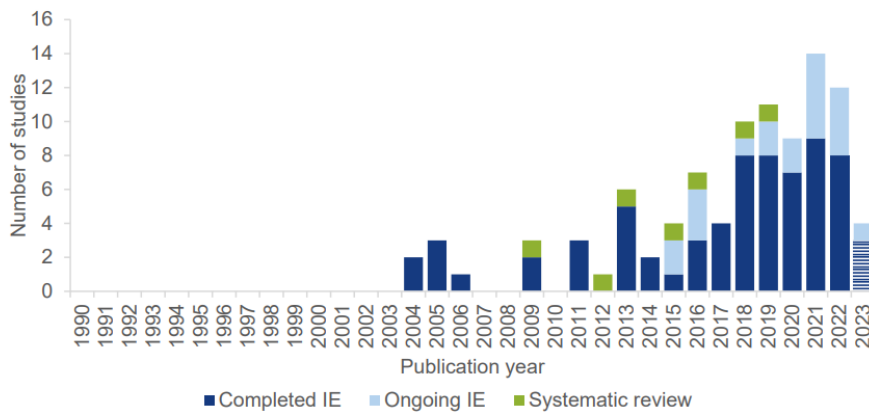
7.3.5 Evaluatievraag 3 en 9b – Systematische synthesestudie van literatuur

In de afgelopen jaren is er steeds meer onderzoek uitgevoerd naar effecten van verschillende typen interventies met als doel het tegengaan van irreguliere migratie (zie Figuur 1). De bestaande literatuur biedt waardevolle inzichten die gebruikt kunnen worden om onderzoeksvraag 8b te beantwoorden. Bevindingen uit de literatuur kunnen bovendien gebruikt worden om de bredere veronderstelling in het beleid te toetsen dat investeringen in ontwikkelingssamenwerking kunnen bijdragen aan de bestrijding van de grondoorzaken van irreguliere migratie (zie ook hoofdstuk 2).⁴⁴

Figuur 1. Aantal studies naar interventies gericht op tegengaan van irreguliere migratie

⁴³ Zie bijvoorbeeld [Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework](#) | 3ie

⁴⁴ IOB publiceerde hierover in 2018 [deze](#) literatuurstudie.



NB. Gegevens over 2023 zijn onvolledig; de zoekopdracht is uitgevoerd in april 2023.

Bron: [Addressing Root Causes and Drivers of Irregular Migration: An Evidence Gap Map](#) | 3ie

Gezien de groeiende hoeveelheid onderzoek naar de effecten van interventies op migratie en de politieke gevoeligheid van het onderwerp, is het belangrijk om een transparante en gestructureerde methode te hanteren voor de selectie en analyse van relevante studies, zodat het risico op *bias* tot een minimum wordt beperkt. Om deze reden zal IOB een systematische synthesestudie laten uitvoeren. Het startpunt is de in 2023 gepubliceerde *evidence gap map* over het aanpakken van de grondoorzaken van irreguliere migratie. We zullen die laten actualiseren en aanvullen met interventiestrategieën die voor het Nederlandse beleid van belang zijn: i) grensbeheer en grensbewaking; en ii) diplomatieke relaties en ‘partnerschapsinterventies’. Daarnaast zal IOB de geselecteerde studies laten screenen op onbedoelde effecten.

7.3.6 Evaluatievraag 9c – *Contributie analyse*

In ieder casestudieland (Nigeria, Irak en Marokko) zullen we een aantal projecten bekijken. De focus ligt op projecten die zich richten op het tegengaan van irreguliere migratie en op bescherming van migranten. We voorzien interviews met uitvoerende organisaties, begunstigen van de gefinancierde projecten, en externe experts.

Om de effecten van de projecten in de casestudielanden te onderzoeken zullen we een beperkte contributieanalyse uitvoeren. Voor ieder gefinancierd project zullen we één of enkele kritieke projectassumpties formuleren, en die verwerken in semigestructureerde vragenlijsten. Daarna zullen we de assumpties op iteratieve wijze valideren door te spreken met uitvoerende organisaties, begunstigen van de projecten, en externe experts. Hierbij besteden we ook aandacht aan hoe genderaspecten in door Nederland gefinancierde projecten worden meegenomen.

Voor meer inzicht in resultaatbereik op de derde doelstelling – bescherming van migranten – zullen we de mogelijkheid onderzoeken om gebruik te maken van bestaande databases met informatie over de beleving van migranten op migratieroutes (bijvoorbeeld de [Displacement Tracking Matrix van het IOM](#) of data verzameld door het [Mixed Migration Centre](#)). Deze databases houden rekening met de impact van gender op de beleving van migranten.

7.3.7 Evaluatievraag 11 – Analyse van doelmatigheid

We zullen de doelmatigheid van het beleid inzake de migratiepartnerschappen beoordelen door de in deze evaluatie vastgestelde effectiviteit af te zetten tegen een inschatting van de financiële en niet- financiële kosten van het beleid. Onder financiële kosten verstaan we enkel de uitgaven op het projectniveau, en onder niet-financiële kosten kunnen politieke en/of diplomatieke concessies vallen.

7.5 Uitdagingen en beperkingen

Uitdagingen

Een uitdaging van deze studie is dat migratie en de bijbehorende beleidsmaatregelen politiek gevoelige onderwerpen zijn in Nederland. Migratiebeleid is vaak onderhevig aan politieke druk, waarbij verschillende belangengroepen en politieke partijen sterk uiteenlopende standpunten hebben. Bovendien wordt deze evaluatie uitgevoerd in een periode van aanzienlijke bezuinigingen op het BHO-budget en een taakstelling op het ambtenarenapparaat.

Ook in de partnerlanden zijn migratievraagstukken politiek gevoelig. Betrokkenheid van buitenlandse actoren kan afhankelijk van de binnenlandse politieke situatie als ongewenst worden ervaren, vooral wanneer het terugkeersamenwerking betreft. Daarnaast zijn elementen van een migratiepartnerschap onderhevig aan onderhandelingen tussen Nederland en het partnerschapsland, waarbij geen van beide partijen gebaat is bij het publiekelijk vrijgeven van de onderhandelingspositie. Dit kan ook de bereidheid tot medewerking aan de evaluatie, het transparant antwoorden op interviewvragen, en de beschikbaarheid van gegevens beïnvloeden.

Om bovengenoemde uitdagingen zo goed mogelijk te adresseren zullen we duidelijk aan alle respondenten communiceren dat ze vertrouwelijk omgaan met alle antwoorden en de anonimiteit van alle respondenten waarborgen; individuele antwoorden zullen niet herleidbaar zijn tot specifieke personen of organisaties. Daarnaast zullen we diverse bronnen gebruiken en trachten consultants met een goed netwerk in de partnerlanden te contracteren.

Een andere uitdaging is dat de migratiepartnerschappen zijn gestart onder het kabinet Rutte IV en voortgezet onder Schoof I. Dit heeft deels geleid tot koerswijzigingen in het beleid, zoals de toegenomen nadruk op 'innovatieve' partnerschappen. Deze evaluatie komt te vroeg om de effectiviteit van recente beleidswijzigingen vast te stellen. Hetzelfde geldt voor de reorganisatie binnen het ministerie; het onderzoek kan de herstructurering en de oprichting van de nieuwe Directie Internationale Migratie (DIM) niet meenemen.

Beperkingen

De bevindingen uit de casestudies zijn niet generaliseerbaar naar de overige partnerschapslanden; de contexten waarin het partnerschapsbeleid is uitgevoerd verschillen substantieel van elkaar, waardoor conclusies voor een bepaalde casestudie niet automatisch van toepassing zijn voor een ander land. We hebben wel getracht casestudies te selecteren die een breed scala aan contexten reflecteren. Om die reden hebben we zowel herkomst- als transitlanden geselecteerd en ook landen met en zonder een volledig functionerende migratiedialoog. Ook hebben we rekening gehouden met de geografische spreiding tussen de landen. Om toch uitspraken te kunnen doen over het partnerschapsbeleid als geheel trianguleren we de bevindingen uit de casestudies met andere databronnen en onderzoeksmethoden. We zullen bijvoorbeeld een enquête afnemen onder de relevante ambassade medewerkers in alle MIPA- en MISA landen. Daarnaast maken we gebruik van de bredere literatuur in de *quickscans* en de systematische synthesestudie.

Een andere beperking van deze evaluatie is dat de onderzoekers zelf niet met een belangrijke doelgroep van het beleid, de migranten, kunnen spreken door verschillende praktische beperkingen: migranten verblijven langs migratieroutes vaak in precare omstandigheden en verkiezen onder de radar te blijven in een context van toegenomen grenscontroles of een hardere aanpak van irreguliere migratie. Daarnaast zou het interviewen van een beperkt aantal migranten in een bepaalde tijdperiode niet toelaten onderzoeksvraag 1b afdoende te beantwoorden. Tenslotte brengt het interviewen van migranten een aantal ethische bezwaren met zich mee die binnen het kader van deze evaluatie niet gemitigeerd kunnen worden. Als gevolg hiervan is de evaluatie grotendeels afhankelijk van gegevens uit de *quickscan* en van derde partijen, zoals het MMC of IOM, en verzamelde projectgegevens.

Een bijkomende uitdaging van deze evaluatie is de mogelijkheid van positieve bias, aangezien een aantal interviews en enquêtes worden afgenomen bij betrokkenen die direct of indirect verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. Deze beperking zal zoveel mogelijk worden gemitigeerd door triangulatie van verschillende databronnen, gesprekken met onafhankelijke experts (academici,

denktanks, journalisten, lokale ngo's) en medewerkers van ngo's, het anonimiseren van de survey en het verzekeren van geïnterviewden van hun anonimiteit, zodat openheid en objectiviteit in de antwoorden gewaarborgd blijven. Daarnaast worden de semigestructureerde interviews zoveel mogelijk gepland na de documentanalyse en de enquêtes, zodat de inzichten daaruit kunnen worden gebruikt bij het opstellen van de interviewvragen en de onderzoekers gerichtere vragen kunnen stellen.

Het vaststellen van doelmatigheid van de migratiepartnerschappen kan een uitdaging vormen omdat de gesteunde projecten naast de eigen doelstellingen ook een diplomatiek doel dienen (zie figuur 1). Om die reden kan het een uitdaging zijn om de doelmatigheid op beleidsniveau goed vast te stellen. We zien de OESO-DAC criteria relevantie en coherentie echter als voorwaarden voor doelmatigheid, en daarom kunnen conclusies over relevantie en coherentie eveneens inzicht bieden in de doelmatigheid van het migratiepartnerschapsbeleid. Conclusies over eventuele onbedoelde effecten kunnen die inzichten versterken.

8 Producten

De producten die zullen worden opgeleverd als onderdeel van deze evaluatie zijn: een synthesestudie en een literatuurstudie. Beide producten en een samenvatting ervan zullen apart door IOB gepubliceerd worden in het Nederlands en in het Engels. Alle rapporten worden gepubliceerd op de IOB website en gedeeld met de Tweede Kamer. IOB behoudt zich het recht voor om rapporten voorafgaand aan publicatie onder embargo te delen met derden, waaronder de media.

9 Kwaliteitszorg

9.1 Evaluatieteam

De evaluatie wordt uitgevoerd door IOB. Het evaluatieteam bestaat uit de volgende onderzoekers: Caspar Lobbrecht, Johannes Claes en Zeineb Romdhane. De drie onderzoekers zullen in principe zich voltijds bezighouden met deze evaluatie. Ten tijde van parallelle dienstreizen zal tijdelijk worden opgeschaald naar 4 FTE. Een gedetailleerde monitoring van de planning zal door de teamleider op regelmatige basis met het MT worden besproken.

| 20 |

9.2 Klankbordgroep

De klankbordgroep (KBG) maakt deel uit van de kwaliteitsborging en bestaat uit onderzoekers van IOB die evaluaties verrichten op andere, soms overlappende, beleidsterreinen. De intercollegiale toetsing wordt gedaan door een klankbordgroep met de volgende IOB-stafleden: Ruth van Zorge, Joes de Natris en Martin van Vliet. Alexander Otgaar ziet in zijn rol als IOB-kwaliteitsmanager toe op de methodologische kwaliteit.

9.3 Referentiegroep

De evaluatie wordt begeleid en op kwaliteit getoetst door een externe referentiegroep (ERG). Tabel 3 presenteert de ERG-leden.

Tabel 3. ERG-leden.

Naam	Functie	Organisatie
Ilse van Liempt (extern)	Universitair hoofddocent	Universiteit Utrecht
Florian Trauner (extern)	Decaan, Brussels School of Governance	Vrije Universiteit Brussel
Jasmijn Slootjes (extern)	Deputy Director Europe	Migration Policy Institute
Liza de Nijs	Coördinerend beleidsmedewerker, Bureau Internationaal Migratiebeleid	Ministerie van Asiel en Migratie
Daphne van Dam	Senior beleidsmedewerker, Bureau Internationaal Migratiebeleid	Ministerie van Asiel en Migratie
Warner ten Kate	Afdelingshoofd Migratie en Ontwikkeling, Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp	Ministerie van Buitenlandse Zaken

Noor Cornelissen	Strategisch beleidsadviseur, Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp, voormalig Coördinator migratiepartnerschappen (2022-2024)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Laila Bouallouch	Senior beleidsmedewerker, Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp	Ministerie van Buitenlandse Zaken

Clusterhoofd Wendela Haringhuizen zit de ERG voor. De ERG is verantwoordelijk voor de externe kwaliteitscontrole van deze evaluatie. De ERG heeft als taak inhoudelijk en methodologisch commentaar en advies te leveren op de ToR, op de deelstudies en op het eindrapport, gericht op vaststelling van deze teksten. De ERG adviseert daarmee het onderzoeksteam, de directeur van IOB en de manager kwaliteitszorg. Dit advies is niet bindend. Wanneer een lid van de ERG het oneens is en blijft met de inhoud of conclusies van een rapport kan hij/zij hier schriftelijk kennis van geven. Indien nodig kan een verklaring in het rapport worden opgenomen. IOB zal zich ook door een nader te contracteren expert over kwantitatieve onderzoeksmethoden laten adviseren over de uitgevoerde statistische analyse.

9.4 Ethische overwegingen

Het IOB onderzoeksteam is zich bewust van de complexe onderzoekscontext van een politiek gevoelige evaluatie met dataverzameling in meerdere landen. De volgende ethische overwegingen zullen gedurende de evaluatie meegenomen worden:

Het onderzoeksteam zal zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie en deze op de geijkte manieren verwerken. Conform het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 mei 2019, nr. MinBuZa.2019.3926-31, heeft IOB volledig en ongehinderd toegang tot alle gegevens waarover de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties beschikken.⁴⁵ De leden van het onderzoeksteam hebben allen een verklaring geen bezwaar ontvangen volgend op een veiligheidsscreening (niveau A of B); De vertegenwoordigers van de betrokken beleidsdirecties in de referentiegroep zullen worden gevraagd de onderzoekers te attenderen op mogelijk gevoelige verwijzingen in het evaluatierapport.

Interviews vinden plaats op basis van *informed consent*, waarbij voorafgaand aan het interview expliciet wordt uitgelegd aan de respondent dat deelname aan het interview vrijwillig is en dat het de respondent vrij staat vragen niet te beantwoorden of het interview te stoppen. Interviews zijn vertrouwelijk; er zullen geen naar individuele respondenten herleidbare bevindingen in het eindrapport worden opgenomen. Daarnaast zal ook geen lijst van respondenten worden opgenomen in het eindrapport. Interviewverslagen worden geanonimiseerd en zijn enkel toegankelijk voor leden van het onderzoeksteam. Tijdens interviews in partnerschapslanden, waar de werkwijze van IOB niet bekend is, zal extra aandacht worden besteed aan het uitleggen van het *informed consent* protocol en de vertrouwelijke aard van het interview.

IOB streeft er bij deze evaluatie naar lokale perspectieven maximaal te borgen. Hiertoe wordt ingezet op meerdere landbezoeken. Daarnaast zal in elk casestudieland worden samengewerkt met een nationale consultant. Hoewel in het kader van deze evaluatie geen migranten geïnterviewd zullen worden, wordt hun perspectief toch meegenomen via de analyse van beschikbare databases, en interviews met experts en NGO's die samenwerken met migranten in partnerschapslanden.

⁴⁵ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-30885.html>.

10 Projectplan

10.1 Planning

Jaar	2025												2026						
Maand	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	
ToR	■	■	■																
Vaststelling ToR			■																
Systematische synthese			■	■	■	■	■	■	■	■	■								
Publicatie synthese											■								
Quickscan			■	■	■	■													
Documentanalyse			■	■	■														
Enquête			■	■	■														
Interviews NL				■	■	■	■												
Casestudy 1							■		■	■									
Casestudy 2									■	■	■								
Casestudy 3									■	■	■								
Statistische analyse										■	■	■							
Raamwerkanalyse											■	■	■						
Contributie analyse											■	■	■						
Conceptrapport 1											■	■	■						
Conceptrapport 2													■	■	■				
Vaststelling															■				
Publicatie																■	■	■	
Outreach																■	■	■	

11 Bijlagen

11.1 Sleutelbegrippen

Deze evaluatie zal gebruik maken van een aantal veelvoorkomende begrippen met betrekking tot migratie. Om verwarring te voorkomen definieert IOB hieronder de meest gebruikte begrippen:

- **Migratie:** de verplaatsing van mensen binnen een land (binnenlandse migratie) of over landsgrenzen heen (internationale migratie). Wanneer in deze evaluatie het begrip 'migratie' of 'migrant' gebruikt wordt, wordt verwezen naar internationale migratie tenzij anders gespecificeerd.⁴⁶
- **Migrant:** een persoon die gedurende een lange periode buiten de landsgrenzen van het land van herkomst verblijft. Dit kan binnenlands of internationaal zijn. Binnen internationale migratie zijn er verschillende categorieën, zoals arbeidsmigranten, gezinsmigranten en gedwongen migranten.⁴⁷
- **Irreguliere migratie:** migratie die plaatsvindt buiten de nationale of internationale wettelijke kaders van landen van herkomst, transit of bestemming.⁴⁸ Deze evaluatie zal het begrip 'irreguliere' migratie hanteren wanneer dit in beleidsdocumenten zo omschreven wordt. Het irreguliere karakter van migratie kan gedurende een migratietraject veranderen. Een persoon kan bijvoorbeeld op reguliere wijze migreren en deze reguliere status verliezen door het

⁴⁶ [Fundamentals of migration | International Organization for Migration](#)

⁴⁷ [Fundamentals of migration | International Organization for Migration](#)

⁴⁸ [irregular migration - European Commission](#)

verlopen van een visum. Anderzijds kan een persoon op irreguliere wijze migreren en uiteindelijk toch een verblijfsvergunning verkrijgen.⁴⁹

- Gedwongen migranten: mensen die hun verblijfplaats in het land van herkomst hebben moeten verlaten vanwege oorlog, vervolging, geweld of andere humanitaire noodsituaties. Hieronder vallen onder andere asielzoekers en vluchtelingen.⁵⁰
- Asielzoeker: een persoon die internationale bescherming aanvraagt op basis van het VN Vluchtelingenverdrag, in afwachting van een beslissing over de erkenning als vluchteling.⁵¹
- Vluchteling: een persoon die zijn of haar land van herkomst is ontvlucht vanwege een gegronde vrees voor vervolging op basis van ras, nationaliteit, godsdienst, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Deze definitie is vastgelegd in het VN Vluchtelingenverdrag van 1951.⁵²
- Derdelanders: mensen die geen burger zijn van een EU-land en die onder specifieke immigratie- en verblijfsregels vallen. Derdelanders kunnen worden teruggestuurd naar land van herkomst wanneer zij niet voldoen aan de voorwaarden voor verblijf in een EU-land.⁵³

⁴⁹ De wijze van migreren (regulier/irregulier) heeft geen impact op de toekenning van status van internationale bescherming.

⁵⁰ [forced migrant - European Commission](#)

⁵¹ [asylum seeker - European Commission](#)

⁵² [The 1951 Refugee Convention | UNHCR](#)

⁵³ [third-country national - European Commission](#)

11.2 Initiële panelanalyse

Onderzoeksvraag: heeft het Nederlandse beleid op migratiesamenwerking (MISA) en migratiepartnerschappen (MIPA) een statistisch significant effect gehad op de (verschillende categorieën) terugkeer van migranten die niet in Nederland mogen blijven?

- Beschikbare data over terugkeer zijn [hier beschikbaar op de website van Dienst Terugkeer en Vertrek \(DTenV\)](#)
 - Totaal 130 herkomstlanden
 - Jaarlijkse cijfers 2016 – 2024
 - 3 categorieën: gedwongen terugkeer, zelfstandige terugkeer, terugkeer zonder toezicht

Beschrijvende statistiek afhankelijke variabelen:

Variabele	# observaties	Gemiddelde	Standaardafwijking	Min	Max
Gedwongen terugkeer	1,170	17.1	45.4	0	560
Zelfstandige terugkeer	1,170	27.0	72.1	0	1160
Terugkeer zonder toezicht	1,170	53.3	130.1	0	1210
Terugkeer totaal	1,170	97.4	212.5	0	2670

Beschrijvende tabel data MIPA landen: som van gedwongen en zelfstandige terugkeer

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Egypte	30	40	80	50	30	20	20	30	50
Irak	690	510	300	210	140	100	90	120	90
Marokko	200	400	320	320	170	130	230	510	410
Nigeria	120	110	70	340	230	150	190	360	200
Tunesië	30	70	80	90	30	30	40	70	100
Turkije	90	90	100	90	80	50	110	200	280

Aanpak

- Om de impact van het MISA en MIPA beleid op de terugkeer van afgewezen migranten te onderzoeken heb ik gebruik gemaakt van **fixed effects (FE) difference-in-difference (DiD)** regressieanalyse. Er zijn losse regressies gedraaid waarin de impact van MISA en MIPA wordt geschat op vier afhankelijke variabelen: gedwongen terugkeer, zelfstandige terugkeer, terugkeer zonder toezicht, en totale terugkeer.
- Het model is op de volgende manier gespecificeerd:
 - **Difference-in-difference:** Het MISA- en MIPA-beleid is ingevoerd in specifieke groepen landen (de *treatment group*), terwijl andere voor de andere landen geen MISA- en MIPA-beleid werd geformuleerd en die als controlegroep kunnen dienen. Door een Difference-in-Differences (DiD)-aanpak te gebruiken, kan de impact van MISA worden geschat door de trends in terugkeer vóór en na de invoering van het beleid te vergelijken tussen de treatment- en controlegroep.
 - **Fixed-effects:** Tijdsinvariante, land-specifieke factoren kunnen van invloed zijn op de terugkeercijfers, zoals het totale aantal migranten uit een specifiek land in Nederland. Om hiervoor te controleren, is een fixed-effects model gebruikt. Dit model houdt constanten factoren per land vast, waardoor de schatting zich richt op binnenlandse variaties over tijd, zoals de invoering van MISA en MIPA.
 - Er kunnen algemene trends bestaan in de terugkeercijfers die losstaan van het MISA- of MIPA-beleid, zoals veranderingen in EU-beleid of reisrestricties als gevolg van COVID-19. Om hiervoor te controleren, zijn in dit model **jaar-fixed effects** toegevoegd. Hierdoor corrigeert het model voor tijdsgebonden factoren die alle landen in gelijke mate beïnvloeden.
- Stel dat Y_{it} staat voor de terugkeersvariabele voor land i in jaar t , dan is de gebruikte regressievergelijking:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{misa}_{it} + \sum_t \gamma_t D_t + \alpha_i + \epsilon_{it}$$

- Waarbij β_0 staat voor de intercept, β_1 staat voor de schatting van het DiD effect. misa_{it} is de tijdvariant gedefinieerde behandelingsdummy, waarbij voor niet-MISA-landen geldt dat misa_{it}

= 0 in alle jaren, en voor MISA-landen geldt dat $misa_{it} = 0$ als $t < 2019$, en $misa_{it} = 1$ als $t \geq 2019$. Er zijn een reeks jaardummies (D_t) om algemene tijdseffecten te controleren, en er zijn land-specifieke fixed effects (α_i) om alle tijdsinvariante kenmerken van land i te absorberen. e_{it} is de foutterm.

Resultaten

De resultaten in STATA van de bovengenoemde regressie op gedwongen terugkeer is als volgt:

```

Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =   1,170
Group variable: country_id           Number of groups =   130

R-sq:                                Obs per group:
    within = 0.0191                    min       =     9
    between = 0.1028                    avg       =    9.0
    overall  = 0.0365                    max       =     9

                                F(9,129)        =     3.12
corr(u_i, Xb) = 0.1273                Prob > F       =    0.0020

                                (Std. Err. adjusted for 130 clusters in country_id)
    
```

returnsged-n	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
1.misa	8.565217	8.706999	0.98	0.327	-8.661793	25.79223
year						
2017	3.769231	1.748116	2.16	0.033	.3105397	7.227922
2018	3.538462	1.767249	2.00	0.047	.0419162	7.035007
2019	3.319398	3.60146	0.92	0.358	-3.806179	10.44497
2020	-5.065217	4.143572	-1.22	0.224	-13.26338	3.132942
2021	-5.526756	3.885192	-1.42	0.157	-13.2137	2.160191
2022	-3.526756	4.45185	-0.79	0.430	-12.33485	5.281339
2023	.2424749	5.280166	0.05	0.963	-10.20446	10.68941
2024	1.780936	5.409861	0.33	0.743	-8.922606	12.48448
_cons	16.61538	2.800884	5.93	0.000	11.07377	22.157
sigma_u	37.153018					
sigma_e	26.833163					
rho	.65719363	(fraction of variance due to u_i)				

Hier staat dat

- De dataset bevat 1,170 observaties uit 130 landen over de jaren 2016-2024
- De coëfficiënt voor de MISA-interventie is 8.57 (p-waarde =.327), wat aangeeft dat het effect van de interventie op gedwongen terugkeer niet significant is op het 5 of het 10% niveau.
- In 2017 en 2018 was er een significant positief effect op de gedwongen terugkeer ten opzichte van het baselinejaar 2016. Vanaf 2020 is dit effect niet significant.
- Het model heeft beperkte verklarende waarde, zowel voor de variantie binnen landen (2%), alsmede voor de variantie tussen landen (10%), en gecombineerd (3%). De Rho waarde geeft aan dat 66% van de variantie verklaard wordt door niet-geobserveerde land-specifieke invloeden.

De overige 7 regressiemodellen leidden tot vergelijkbare bevindingen. In geen van de acht modellen was er een statistisch significant effect van MISA of MIPA op een van de vier terugkeervariabelen, zoals in onderstaande tabel gepresenteerd.

Afhankelijke variabele	Interventie	Coëfficiënt (SE)	p-waarde
Zelfstandige terugkeer	MISA	-18.82 (25.24)	.46
Gedwongen terugkeer	MISA	8.71 (8.70)	.33
Terugkeer zonder toezicht	MISA	-19.73 (37.89)	.60
Totale terugkeer	MISA	-29.99 (65.48)	.64
Zelfstandige terugkeer	MIPA	9.78 (30.60)	.75
Gedwongen terugkeer	MIPA	30.20 (18.97)	.11
Terugkeer zonder toezicht	MIPA	-59.12 (48.11)	.22
Totale terugkeer	MIPA	-19.13 (73.87)	.80

Verskillende modellen vonden wel dat er de jaren 2020, 2021 en soms 2022 een significant negatief effect hadden op de terugkeeraantallen. Dit zou verklaard kunnen worden door reisbeperkingen als gevolg van COVID-19 in die jaren.

Conclusie: Het Nederlandse beleid op migratiesamenwerking (MISA) en migratiepartnerschappen (MIPA) heeft geen statistisch significant effect gehad op de (verschillende categorieën) terugkeer van migranten die niet in Nederland mogen blijven.

Afkortingen en acroniemen

A&M	Ministerie van Asiel en Migratie
BEMO	Beoordelingsmemorandum
BHO	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIM	Bureau Internationaal Migratiebeleid
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
DIM	Directie Internationale Migratie
DSH-MO	Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp – Migratie en Ontheemding
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
EUTF	Emergency Trust Fund for Africa
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
KMar	Koninklijke Marechaussee
MFF	Multiannual Financial Framework
MoU	Memorandum of Understanding
NDICI	Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument
NP	Nationale Politie
OESO-DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling - Development Assistance Committee
PR	Periodieke rapportage
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
ToC	Theory of Change
ToR	Terms of Reference

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | April 2025
www.rijksoverheid.nl