



*IOB Evaluatie*

# Op zoek naar grip

Evaluatie van de Nederlandse bilaterale  
migratiepartnerschappen (2022 - 2025)

Juni 2026

Evaluatie van de Nederlandse bilaterale migratiepartnerschappen (2022 - 2025) | IOB | Op zoek naar grip | Evaluatie van de Nederlandse bilaterale migratiepartnerschappen (2022 - 2025)



*IOB Evaluatie*

# Op zoek naar grip

Evaluatie van de Nederlandse bilaterale  
migratiepartnerschappen (2022 - 2025)

Juni 2026

# Samenvatting

## Inleiding

Sinds de aanvang van het kabinet-Rutte IV investeert Nederland in bilaterale migratiepartnerschappen met belangrijke herkomst- en doorreislanden van migranten. De partnerschappen hebben drie doelen. Het eerste is om personen die geen recht hebben om in Nederland te verblijven, te laten terugkeren naar hun land van herkomst. De andere doelen zijn om irreguliere migratie tegen te gaan en migranten in partnerschapslanden te beschermen. Om dat te bereiken investeert Nederland in diplomatieke relaties met partnerlanden, financiert het projecten en kan het andere beleidsterreinen inzetten om migratiedoelstellingen te ondersteunen.

Deze evaluatie onderzoekt in hoeverre het Nederlandse bilaterale migratiepartnerschapsbeleid tussen 2022 en 2025 heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen. De evaluatie combineert daarvoor verschillende databronnen en onderzoeksmethoden. Daaronder waren vijf literatuurstudies en een kwantitatieve analyse van terugkeergegevens over de periode 2016–2025. IOB voerde daarnaast casestudies uit in Irak, Marokko, Tunesië en Turkije. In totaal nam IOB bijna 200 interviews af met beleidsmedewerkers, overheden, internationale organisaties, ngo's en andere betrokkenen, en werden 220 migranten geïnterviewd of betrokken in focusgroepen. Daarnaast vulden ruim 100 beleidsmedewerkers een enquête in.

Het onderzoek bestrijkt de periode 2022–2025 en richt zich op de Nederlandse bilaterale partnerschappen. De Nederlandse inzet in de Europese Unie en het bredere EU-migratiebeleid maken geen onderdeel uit van deze evaluatie.

| 3 |

## Belangrijkste conclusies

### Hoofdconclusie

Het Nederlandse bilaterale migratiepartnerschapsbeleid heeft in de onderzochte landen maar beperkt bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen. Voor terugkeer is alleen in Marokko een klein aantoonbaar effect gevonden. Van interventies die tot doel hebben de keuze te beïnvloeden van mensen om te migreren, is geen effect vastgesteld op irreguliere migratie. De effectiviteit van migratiemanagement kon onvoldoende worden beoordeeld doordat de onderzoekers beperkt toegang hadden tot projecten. Activiteiten op het gebied van bescherming waren slechts beperkt effectief: ze sloten vaak onvoldoende aan op de behoeften van migranten of werden gebrekkig uitgevoerd.

Er bestaat een spanning tussen de politieke wens om 'grip te krijgen op migratie' en de beperkte beïnvloedbaarheid van irreguliere migratie en terugkeer. Beide worden grotendeels bepaald door factoren die buiten de invloedssfeer van bilaterale migratiepartnerschappen liggen.

### Conclusie over doelstelling 1: het bevorderen van terugkeer

Het bevorderen van terugkeer van mensen zonder verblijfsrecht in Nederland is volgens betrokken beleidsmedewerkers de belangrijkste doelstelling van het partnerschapsbeleid. Het doel van de migratiepartnerschappen is daarom om de samenwerking met autoriteiten in herkomstlanden te verbeteren, zodat meer mensen kunnen terugkeren.

De evaluatie laat zien dat de bilaterale partnerschappen slechts in zeer beperkte mate hebben bijgedragen aan extra terugkeer. Alleen voor Marokko bestaat een klein aantoonbaar effect van het partnerschap op de terugkeercijfers. Op basis van kwantitatieve analyse schat IOB dat het partnerschap leidde tot ongeveer 112 extra gedwongen vertrekken per jaar. Deze stijging ging gepaard met een zeer beperkte toename van vrijwillige terugkeer. Hoewel dit een aantoonbaar effect is, blijft het beperkt in verhouding tot de instroom uit Marokko. Tussen 2018 en 2025 werden jaarlijks gemiddeld 840 eerste asiolverzoeken van Marokkanen geregistreerd. Van hen krijgt uiteindelijk het overgrote deel geen verblijfsrecht.

Voor de overige partnerlanden vindt de evaluatie geen bewijs dat de partnerschappen hebben geleid tot extra terugkeer. De statistische analyse laat een zeer klein effect zien voor Nigeria en helemaal geen effect voor Irak, Turkije en Egypte.

Het hangt niet alleen van de politieke bereidheid van partnerlanden af of extra mensen naar die landen terugkeren. Een grotere bereidheid van Irak om op politiek niveau samen te werken, vertaalde zich maar beperkt in concrete terugkeersamenwerking. Ook operationele en juridische factoren aan zowel Nederlandse als buitenlandse zijde kunnen verhinderen dat verbeterde terugkeersamenwerking zich vertaalt in meer vertrek.

### **Conclusie over doelstelling 2: het tegengaan van irreguliere migratie**

Om bij te dragen aan het tegengaan van irreguliere migratie ondersteunt Nederland projecten die zijn gericht op capaciteitsversterking van migratiemanagement in partnerlanden. Daarnaast financiert het interventies die tot doel hebben de keuzes van potentiële migranten te beïnvloeden. De Europese Unie en andere lidstaten domineren het beleidsterrein van migratiemanagement. De Nederlandse inbreng daarbij is beperkt in omvang. Door risico's en mogelijke reputatieschade is Nederland bovendien terughoudender om te voldoen aan verzoeken van partnerlanden om materiële steun voor grensbeheer te leveren. Risicovollere activiteiten worden daarom vaker op Europees niveau gefinancierd. Doordat IOB-onderzoekers weinig toegang kregen tot projectlocaties en begunstigden van projecten, kon deze evaluatie de effectiviteit van de Nederlandse projecten niet vaststellen.

Van projecten die zich richten op het beïnvloeden van migratiekeuzes vindt de evaluatie geen effect. Deze bevinding sluit aan bij de wetenschappelijke literatuur, waarin brede consensus bestaat dat informatiecampagnes en bewustwordingsactiviteiten geen effect hebben op de intentie van mensen om te migreren en op daadwerkelijke migratie.

| 4 |

### **Conclusie over doelstelling 3: het beschermen van migranten**

De betrokken ministeries verschillen van inzicht over de vraag in hoeverre bescherming een zelfstandige doelstelling van het bilaterale migratiepartnerschapsbeleid is. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt bescherming wel als doelstelling beschouwd, maar ontbreekt een duidelijke afbakening. Het ministerie van Justitie en Veiligheid beschouwt bescherming meer als 'rode draad' dan als aparte doelstelling. Het voert zelf geen projecten gericht op bescherming uit. In verhouding tot andere Europese lidstaten is Nederland zichtbaarder en actiever als het gaat om bescherming en mensenrechten van migranten. Tegelijkertijd komt het onderwerp maar beperkt aan bod bij de diplomatieke inzet van de bilaterale partnerschappen. Bescherming ligt bovendien gevoelig bij de autoriteiten van partnerlanden. Om andere migratiebelangen niet te schaden, heeft Nederland zich de afgelopen jaren daarom terughoudender opgesteld over mensenrechten- en beschermingsvraagstukken.

De onderzochte beschermingsactiviteiten sloten vaak onvoldoende aan op de behoeften van migranten. Een belangrijk deel van de programmatische inzet in Marokko en Tunesië betrof vrijwillige terugkeer. Maar de belangrijkste behoefte van migranten daar was om toegang te krijgen tot basisdiensten. Kleinere beschermingsactiviteiten van ngo's sloten doorgaans beter aan bij de behoeften van migranten.

Verschillende beschermingsactiviteiten werden gebrekkig uitgevoerd. Het grootste door Nederland gefinancierde beschermingsprogramma is COMPASS. Op papier zijn de diensten van COMPASS toegankelijk voor kwetsbare migranten, los van hun intentie om terug te keren naar het land van herkomst. Toch zei een substantieel deel van de geïnterviewde migranten die zich in Marokko met een hulpvraag tot COMPASS hadden gewend, geen ondersteuning te hebben ontvangen. In de praktijk was registratie voor vrijwillige terugkeer vaak een voorwaarde voor ondersteuning. Bovendien richtten sommige ondersteunde organisaties zich voornamelijk of uitsluitend op de lokale bevolking en niet specifiek op migranten.

### Overige conclusies

De Nederlandse inzet heeft bijgedragen aan de totstandkoming van overlegstructuren met verschillende partnerlanden. Deze structuren bieden een platform voor diplomatiek overleg en politieke onderhandelingen over Nederlandse migratiedoelstellingen. Tegelijkertijd hebben ze slechts beperkt geresulteerd in betere samenwerking op het gebied van de Nederlandse migratiedoelstellingen.

De relatie met partnerlanden is in de praktijk asymmetrisch en transactioneel. De belangrijkste prikkels voor betere samenwerking op het gebied van migratie liggen vaak op andere beleidsterreinen. Deze evaluatie vindt sterke aanwijzingen dat de Nederlandse bewoording over het Marokkaanse autonomieplan voor de Westelijke Sahara een doorslaggevende factor was om samenwerking aan de Nederlandse migratiedoelstellingen op gang te brengen. In de samenwerking met Irak leidde de dreiging van Europese visummaatregelen tot een grotere bereidheid om samen te werken aan de Nederlandse beleidsdoelstellingen.

### Conclusie over doelmatigheid van het beleid

Nederland gaf tussen 2022 en 2025 in totaal € 105 miljoen uit aan projecten in het kader van de bilaterale migratiepartnerschappen. Maar er zijn meer dan alleen financiële kosten verbonden aan de partnerschappen. Het beleid brengt ook niet-financiële kosten met zich mee, in de vorm van politieke concessies en onderlinge concurrentie tussen Europese lidstaten. Tegelijkertijd blijven de resultaten op de drie hoofddoelstellingen van het beleid beperkt. Gezien de beperkte resultaten en de financiële en de niet-financiële kosten concludeert de evaluatie dat de verhouding tussen inzet en opbrengst ongunstig is.

## Aanbevelingen

Uit de conclusies volgen de volgende aanbevelingen:

1. Vertaal de beleidsopdracht in concrete doelstellingen voor de bilaterale partnerschappen.
  - a. Formuleer realistische doelstellingen op basis van de beleidsopdracht
  - b. Houd rekening met (wetenschappelijke) inzichten.
  - c. Informeer de Kamer periodiek over geboekte vooruitgang en uitdagingen.
2. Focus op concrete belangen van partnerlanden. Leg de klemtoon op het tegemoet komen aan belangen van partnerlanden. Zorg daarbij voor duidelijke rechtstatelijke voorwaarden en waarborgen over mensenrechten.
3. Formuleer concrete streefwaarden voor de terugkeerdoelstelling van de bilaterale migratiepartnerschappen.
4. Verhelder de beschermingsinzet. Maak duidelijk welke plaats bescherming binnen de partnerschappen heeft, en definieer wat bescherming precies betekent.
5. Herzie de inzet op projecten gefinancierd onder het migratiepartnerschapsbeleid.
  - a. Stop met financiering van interventies waarvoor overtuigend bewijs bestaat dat ze niet effectief zijn, zoals informatiecampagnes.
  - b. Stop met financiering van interventies als toegang en onafhankelijke monitoring niet mogelijk zijn.
  - c. Als het beleid tracht bij te dragen aan bescherming van kwetsbare migranten, breng de inzet dan in lijn met de noden en vermijd conditionele dienstverlening.
6. Verhoog de kwaliteit en onafhankelijkheid van evaluaties van projecten onder het migratiepartnerschapsbeleid.
7. Ga door met het delen van informatie tussen Europese landen.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Afbakening van het onderzoek	9
1.4 Informatiebronnen en onderzoeksmethoden	10
1.5 Beperkingen van het onderzoek	11
<b>2. Context en beleidsreconstructie</b>	<b>13</b>
2.1 Achtergrond	13
2.2 Beleidsreconstructie van het bilaterale Nederlandse partnerschapsbeleid	14
2.3 Beleidstheorie en onderliggende assumpties	16
2.4 Actoren en middelen	17
<b>3. De effecten van het bilaterale Nederlandse migratiepartnerschapsbeleid</b>	<b>18</b>
3.1 De relatie met autoriteiten in partnerlanden	18
3.2 Terugkeer	22
3.3 Tegengaan van irreguliere migratie	28
3.4 Bescherming	34
<b>4. Coherentie</b>	<b>43</b>
4.0 Hoofdbevindingen	43
4.1 Beleidstheorie	44
4.2 Interne coherentie	44
4.3 Externe coherentie	45
4.4 Coherentie met internationaal recht	47
<b>5. Doelmatigheid</b>	<b>49</b>
5.0 Hoofdbevindingen	49
5.1 Doelmatigheid	49
<b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>51</b>
6.1 Hoofdconclusie	51
6.2 Deelconclusies	52
6.3 Aanbevelingen	53
<b>Referentielijst</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 1. Begrippenlijst</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 2. Evaluatiematrix</b>	<b>57</b>
<b>Bijlage 3. Team en kwaliteitsborging</b>	<b>58</b>



# Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit rapport presenteert de resultaten van de evaluatie door IOB van het Nederlandse migratiepartnerschapsbeleid in de periode 2022–2025.

Sinds de aanvang van het kabinet-Rutte IV in 2021 zette Nederland in op bilaterale migratiepartnerschappen. Het doel daarvan was *'migratiestromen te beheersen en terugkeer te realiseren'*. Deze inzet heeft geleid tot intensivering van de samenwerking met verschillende landen, waaronder Egypte, Irak, Marokko, Nigeria, Tunesië en Turkije. Daarbij zocht het kabinet nadrukkelijk aansluiting bij de inzet van de Europese Unie. De daaropvolgende kabinetten Schoof en Jetten zetten deze koers voort en ook zij benadrukten het belang van structurele en integrale samenwerking met partnerlanden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Rijksoverheid, [Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet](#), 2024, p. 23. Rijksoverheid, [Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland](#), Regeerakkoord 2026-2030, 2026, p. 35.

De migratiepartnerschappen zijn opgezet als brede samenwerkingsverbanden waarin verschillende beleidsinstrumenten samenkomen. Per land kunnen de doelstellingen verschillen, maar in algemene zin is het doel van de partnerschappen om: 1) de terugkeer van personen zonder verblijfsrecht in Nederland te bevorderen, 2) irreguliere migratie tegen te gaan en 3) migranten te beschermen in partnerlanden en langs migratieroutes.

Tegen deze achtergrond onderzocht IOB in hoeverre het partnerschapsbeleid heeft bijgedragen aan het realiseren van de beoogde doelstellingen en welke factoren daarop van invloed zijn geweest. Daarbij kijkt dit rapport ook naar de onderlinge samenhang van de doelstellingen en hoe zij zich verhouden tot het bredere Nederlandse buitenlandbeleid.

Met dit rapport wil IOB bijdragen aan een empirisch onderbouwd inzicht in de werking van het migratiepartnerschapsbeleid. In een context waarin migratiebeleid sterk politiek en maatschappelijk geladen is, is het van belang om inzicht te bieden in de feitelijke resultaten en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen.

## 1.2 Vraagstelling

Deze evaluatie richt zich op de volgende hoofdvraag:

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

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd – zie box 1.

### Box 1. Deelvragen

1. In hoeverre sluiten de doelstellingen en activiteiten uit de migratiepartnerschappen aan bij:
  - a. De prioriteiten en behoeften van verschillende partnerschapsoverheden?
  - b. De (genderspecifieke) 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?
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 ten aanzien van de partnerschapslanden (zoals bijvoorbeeld handel, ontwikkelingshulp, mensenrechten, goed bestuur/rechtsorde)?
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?
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?
9. Welke resultaten (output, (intermediate) outcome, impact) 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?
11. Welke conclusies kunnen er worden getrokken over de doelmatigheid van de Nederlandse inzet op migratiepartnerschappen?

### 1.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek bestrijkt de periode 2022-2025. Het startpunt is 2022, het jaar waarin Rutte IV begon met het beleid rond migratiepartnerschappen. De dataverzameling loopt tot en met eind 2025. Institutionele wijzigingen en aanpassingen in interdepartementale coördinatiestructuren zijn nog te recent om volledig te kunnen beoordelen. Die blijven daarom in deze evaluatie grotendeels buiten beschouwing.

Het beleid richtte zich op verschillende landen, waaronder Egypte, Irak, Marokko, Nigeria, Tunesië en Turkije.<sup>2</sup> De mate waarin daadwerkelijk brede partnerschappen met deze landen tot stand zijn gekomen, verschilt. Voor deze evaluatie zijn casestudies uitgevoerd in Irak, Marokko, Tunesië en Turkije. Om te bepalen welke casestudies het relevantst waren, heeft IOB gebruikgemaakt van de volgende selectiecriteria: de projectomvang, caseload bij Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de status en looptijd van het partnerschap en de mogelijkheid om de autoriteiten te interviewen.

De evaluatie betreft landen waarmee Nederland al geruime tijd de intentie heeft in partnerschapsverband samen te werken. Op die manier is het mogelijk om de beleidslogica en eerste resultaten te kunnen beoordelen. Recent toegevoegde landen zoals Oeganda vallen om die reden buiten de scope van het onderzoek.

Deze evaluatie betreft niet de Nederlandse inzet die is gefinancierd via 'opvang in de regio' en laat ook het Prospects-programma buiten beschouwing. De interactie met het Prospects-programma is niet opgenomen omdat dit programma niet in de geselecteerde case studies plaatsvond.<sup>3</sup>

Het begrip 'migratiepartnerschappen' is in het Nederlandse beleid niet eenduidig afgebakend (zie hoofdstuk 2). Voor deze evaluatie hanteert IOB daarom de volgende werkdefinitie: de Nederlandse inzet in de bovengenoemde partnerlanden die onder te verdelen is in:

- 1) migratiediplomatie;
- 2) migratiepartnerschapsprojecten;
- 3) rijksbrede inzet voor de migratiedoelstellingen.

Onder rijksbrede inzet wordt in deze studie alle niet-migratiepartnerschap gerelateerde inzet van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid en van andere departementen in de partnerlanden bedoeld, die wordt ingezet om bij te dragen aan het behalen van migratiedoelstellingen.

Nederland opereert binnen een Europese context, waarin ook de EU samenwerkt met belangrijke herkomst- en transitlanden (zogenoemde derde landen) op het gebied van migratie. Deze evaluatie richt zich op de coherentie tussen de Nederlandse en de EU-inzet, maar niet op de effectiviteit van het EU-migratiebeleid of op de Nederlandse inzet in EU-verband.

Gezien de korte looptijd van het beleid behandelt deze evaluatie ten slotte niet het OESO-DAC-criterium duurzaamheid. Impact wordt niet als afzonderlijk criterium beoordeeld, maar waar mogelijk meegenomen in de analyse van resultaten en onbedoelde effecten.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, [Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden](#), TK 19637/36045, nr. 3239.

<sup>3</sup> PROSPECTS is een door Nederland gefinancierd partnerschap tussen vijf internationale organisaties (UNHCR, UNICEF, ILO, IFC en de World Bank), dat gericht is op het verbeteren van de leefomstandigheden en toekomstperspectieven van gedwongen ontheemden en gastgemeenschappen. Omdat het onderzoeksteam de projectmatige inzet in Irak niet heeft onderzocht, wordt een vergelijking met het Prospects-programma ook in dat land achterwege gelaten.

## 1.4 Informatiebronnen en onderzoeksmethoden

### Informatiebronnen

Om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden, combineert deze evaluatie meerdere databronnen en methoden. De bevindingen zijn zo robuust mogelijk onderbouwd door ze te toetsen aan meerdere bronnen en onderzoeksmethoden. De dataverzameling bestond uit casestudies, interviews, focusgroepen, een enquête, documentanalyse, literatuuronderzoek en secundaire datasets.

In vier casestudielanden (Marokko, Turkije, Tunesië en Irak) zijn in totaal 144 semigestructureerde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van overheden, ambassadepersoneel, internationale organisaties, ngo's, EU-lidstaten en academici. Daarbovenop hebben de IOB-onderzoekers en de nationale consultants in interviews en focusgroepen gesproken met 220 migranten. IOB-onderzoekers hebben daarnaast in Nederland 54 interviews afgenomen met beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het (voormalige) ministerie van Asiel en Migratie en ketenpartners. Ook heeft IOB een enquête uitgezet onder betrokken beleidsmedewerkers die 107 respondenten hebben ingevuld. Alle interviews zijn systematisch gecodeerd volgens hetzelfde codeerschema. Als gevolg van reisbeperkingen en uit veiligheidsoverwegingen hebben de onderzoekers in Irak geen projecten onderzocht of migranten gesproken.

Voor dit onderzoek zijn aanvullend vier literatuuronderzoeken uitgevoerd naar:

- 1) de rol van migratiepartnerschappen bij terugkeer;
- 2) het voorkomen van irreguliere migratie;
- 3) bescherming van migranten;
- 4) rechtmatigheid.

De literatuuronderzoeken zijn gepubliceerd als bijlagen 10 tot en met 13.<sup>4</sup> Daarnaast heeft het International Initiative for Impact Evaluation (zie) in opdracht van IOB een systematisch literatuuronderzoek uitgevoerd. Het onderzoek betrof evaluaties van interventies om irreguliere migratie tegen te gaan (in totaal 112 studies), inclusief een evidence gap map.<sup>5</sup> Dit onderzoek is eveneens gepubliceerd, als bijlage 5.<sup>6</sup>

Verder hebben de IOB-onderzoekers relevante beleids-, programma- en projectdocumentatie geraadpleegd. Daarnaast heeft een externe organisatie toegang verschaft tot een database met meer dan 20.000 enquêtes onder migranten in Marokko, Tunesië en Turkije. DTenV heeft voor dit onderzoek tenslotte alle benodigde gegevens over terugkeer en samenwerking met herkomstlanden aangeleverd.

### Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek volgt een *theory-based* benadering met elementen van *process tracing* en contributieanalyse.<sup>7</sup> Centraal staat de vraag in hoeverre het aannemelijk is dat het Nederlandse beleid heeft bijgedragen aan gevonden resultaten. Daartoe is de beleidstheorie gereconstrueerd, op basis van documentanalyse en consultatie van beleidsmedewerkers. Op grond hiervan zijn onderliggende aannames expliciet gemaakt en vertaald naar de onderzoeksopzet, waaronder de enquête, semigestructureerde interviewleidraden, literatuuronderzoeken en het codeerschema. De gereconstrueerde beleidstheorie en onderliggende beleidsaannames staan beschreven in hoofdstuk 2.

Om de bijdrage van het beleid goed te kunnen beoordelen, zijn alternatieve verklaringen systematisch in de analyse meegenomen. Daaronder vallen de inzet van de EU, nationale beleidsontwikkelingen in partnerlanden, de bijdrage van andere lidstaten, diplomatieke en politieke ontwikkelingen en bredere veranderingen in migratiedynamiek.

4 Zie: [bijlagen 10 tot en met 13](#).

5 De 112 studies uit het literatuuronderzoek zijn alle gepubliceerd tussen 2015 en 2025.

6 Zie: [bijlage 5](#). De vier evidence summaries zijn gepubliceerd als [bijlagen 6 tot en met 9](#).

7 Zie White, H. & Phillips, D., [Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework](#), zie Working Paper 15, 2012; en Bamberger, M., Vaessen J. & Raimondo E. (eds.), *Dealing with Complexity in Development Evaluation: A Practical Approach*, 2016.

De analyse toetst de veronderstelde causale mechanismen en alternatieve verklaringen aan het verzamelde empirische materiaal, volgens de logica van *process tracing*.<sup>8</sup> Tijdens het onderzoek zijn dataverzameling en analyse gecombineerd: op basis van nieuwe inzichten uit de casestudies hebben we telkens aanvullende verklaringen opgesteld en getoetst.

Voor de doelstelling bevorderen van terugkeer is aanvullend een kwantitatieve analyse uitgevoerd.<sup>9</sup> Bijlage 4 presenteert daarvoor de methodologische onderbouwing.<sup>10</sup> De kwantitatieve analyse onderzoekt het verband tussen het partnerschapsbeleid en indicatoren van terugkeersamenwerking, waaronder nationaliteitsbevestigingen, *laissez-passers*, doorlooptijden en gedwongen terugkeer. Hiervoor zijn maandelijks gegevens gebruikt over de periode 2016–2025. De kwalitatieve casestudies geven duiding aan de onderliggende mechanismen en contextfactoren.

Een toelichting op het team en de kwaliteitsborging volgt in bijlage 3.

## 1.5 Beperkingen van het onderzoek

Het migratiebeleid is politiek gevoelig, zowel in Nederland als in partnerlanden. In die landen wordt publieke betrokkenheid van buitenlandse actoren soms als ongewenst ervaren. Daarnaast waren onderdelen van de migratiepartnerschappen onderwerp van lopende onderhandelingen, waardoor toegang tot informatie en gesprekken met autoriteiten in sommige casestudielanden beperkt bleef. Dit is zoveel mogelijk ondervangen door strikte vertrouwelijkheid van interviews te waarborgen.

Niet alle bevindingen uit deze evaluatie zijn zonder meer van toepassing op het gehele Nederlandse migratiepartnerschapsbeleid. IOB voerde vier casestudies uit. Daarmee is een substantieel deel van de bilaterale partnerschappen onderzocht. Bovendien merkten respondenten in de door IOB uitgevoerde enquête drie van de vier casestudielanden – Marokko, Tunesië en Turkije – aan als de belangrijkste partnerschapslanden. Hoewel de casestudies belangrijke informatiebronnen vormen, kunnen de bevindingen eruit niet automatisch worden doorgetrokken naar alle partnerschapslanden.

In drie van de vier casestudies onderzocht IOB alle projecten die voldoende lang liepen om uitspraken te kunnen doen over hun effectiviteit. Daarbij zijn niet alle projectactiviteiten geëvalueerd.<sup>11</sup> De bevindingen over het COMPASS-programma zijn gebaseerd op onderzoek in Marokko en Tunesië en zijn daarom niet één-op-één toepasbaar op andere landen waar het programma wordt uitgevoerd.

8 Collier, D., *Understanding Process Tracing*, PS: Political Science & Politics, 44(4), 2011, pp. 823-830.

9 Het effect van het beleid is geschat met een *staggered difference-in-differences*-benadering, waarbij ontwikkelingen in partnerlanden worden vergeleken met die in een controlegroep van landen zonder partnerschap voor en na de start van het beleid. Deze analyse biedt inzicht in mogelijke veranderingen in uitkomsten die samenhangen met de invoering van migratiepartnerschappen. In de analyse is gecontroleerd voor landspecifieke tijdsinvariante factoren via vaste effecten en voor schokken die alle landen gelijktijdig treffen, zoals reisbelemmeringen tijdens de coronapandemie. Het *staggered* karakter verwijst ernaar dat de partnerschappen niet allemaal in hetzelfde jaar begonnen, maar op verschillende momenten, waardoor per land de verandering rond het moment van invoering kan worden geanalyseerd. De schatting berust op de aanname dat, in afwezigheid van het partnerschap, de trends in behandelde en nog niet behandelde landen parallel zouden zijn verlopen.

10 Zie: [bijlage 4](#).

11 Zo onderzocht IOB in het COMPASS-programma de activiteiten gericht op de bescherming van migranten, en niet de activiteiten gericht op het tegengaan van irreguliere migratie. Binnen de beschermingsactiviteiten lag de focus op de directe dienstverlening aan migranten, en niet op de capaciteitsopbouw van lokale autoriteiten. Door een gebrek aan toegang tot autoriteiten was het niet mogelijk de impact van het programma op het vlak van capaciteitsopbouw te onderzoeken. De projectdocumentatie van COMPASS voor Marokko stelt dat het programma verschillende doelstellingen heeft: 1. identificatie van noden; 2. capaciteitsopbouw; 3. bescherming van migranten; 4. training en ondersteuning van migranten en kinderen; 5. socio-economische ondersteuning van jongeren; 6. vertrekondersteuning en steun bij re-integratie. Deze evaluatie heeft zich gericht op doelstellingen 1, 3 en 6. De projectdocumentatie van COMPASS voor Tunesië noemt twee doelstellingen: het beschermen en ondersteunen van migranten om duurzame oplossingen na te streven, en het versterken van overheids- en consulaire diensten in Tunesië om migranten beter te helpen bij het verkrijgen van verblijfs- en identiteitsdocumenten. Deze evaluatie richt zich op de eerste doelstelling.

Deze beperking is deels ondervangen door de eerder genoemde triangulatie. Met behulp van de literatuuronderzoeken is gekeken naar de effectiviteit van vergelijkbare projecten. De literatuuronderzoeken een bredere basis bieden ter duiding van de bevindingen. Daarnaast hebben de IOB-onderzoekers ook interviews met betrokkenen uit niet-casestudielanden uitgevoerd. Voor de analyse van terugkeer geldt deze beperking niet: de statistische analyse omvatte alle partnerlanden, waardoor de bevindingen over de effecten van het bilaterale partnerschapsbeleid op terugkeer wel betrekking hebben op het hele beleid.

Andere beperkingen van deze evaluatie weerspiegelen in belangrijke mate de aard van het beleid zelf. Het is complex de bijdrage vast te stellen van Nederlands beleid aan doelstellingen die grotendeels buiten de directe invloedssfeer van Nederland liggen, zoals migratiebewegingen en de bescherming van migranten. Migratie wordt beïnvloed door diverse externe factoren, waaronder nationaal beleid in partnerlanden, EU-inzet, geopolitieke ontwikkelingen en conflicten. Deze factoren zijn als alternatieve verklaringen meegenomen in deze evaluatie.

Daarnaast zijn er beperkingen in de beschikbaarheid en kwaliteit van data. Voor terugkeer is onduidelijk in hoeverre geregistreerd *zelfstandig vertrek zonder toezicht* overeenkomt met daadwerkelijk vertrek. Mogelijk hebben mensen om wie het gaat zich aan het toezicht onttrokken.<sup>12</sup> Ook voor irreguliere migratie en bescherming ontbreken robuuste en consistente indicatoren. Bovendien vindt een belangrijk deel van de samenwerking plaats in informele en diplomatieke processen, die zich slechts beperkt laten meten. Om deze reden zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen in deze evaluatie voorzichtig geformuleerd.

Tot slot bestaat het risico op positieve bias in interviews en surveydata, aangezien veel respondenten betrokken zijn bij beleidsuitvoering. Dit is ondervangen door interviews met migranten en onafhankelijke actoren af te nemen, en door anonimiteit van respondenten te waarborgen. De kwantitatieve analyse kent daarnaast inherente beperkingen, waaronder de aanname van parallele trends en het feit dat beschikbare indicatoren slechts een deel van de samenwerking afdekken.

<sup>12</sup> Daadwerkelijk vertrek zou daarom hoger kunnen zijn dan aantoonbaar vertrek.



# 2 Context en beleidsreconstructie

## 2.1 Achtergrond

Als gevolg van de oorlog in Syrië nam in 2015 het aantal migranten sterk toe. Velen bereikten Europa via Turkije en de Westelijke Balkanroute. Deze ontwikkeling leidde tot een brede Europese beleidsrespons waarin samenwerking met belangrijke herkomst- en transitlanden centraler kwam te staan.

De Europese Agenda voor Migratie (2015) introduceerde een geïntegreerde aanpak waarin grensbeheer en samenwerking met herkomst- en transitlanden werd verbonden.<sup>13</sup> De Migratietop in Valletta gaf deze benadering een politieke impuls met een actieplan gericht op grondoorzaken van migratie, bescherming en terugkeer.<sup>14</sup> De inzet kreeg concreet vorm in de EU-Turkije-Verklaring van 2016. Daarin stonden afspraken over terugname van migranten, financiële steun, politieke samenwerking en bescherming en integratie van Syrische vluchtelingen in Turkije.<sup>15</sup> De verklaring vormde een precedent voor het gebruik van partnerschappen met transitlanden om migratiebewegingen te beïnvloeden.

<sup>13</sup> Europese Commissie, [A European Agenda on Migration](#), 2015.

<sup>14</sup> Valletta Summit on Migration, [Action Plan](#), 2015.

<sup>15</sup> Europees Parlement, [EU-Turkey Statement & Action Plan](#), 2016.

In hetzelfde jaar introduceerde de EU met het Migration Partnership Framework een expliciet instrumentarium dat diplomatieke, ontwikkelings- en visuminstrumenten combineerde.<sup>16</sup> Financiële instrumenten waren hierbij faciliterend, onder meer via het EU Emergency Trust Fund for Africa. Deze benadering langs specifieke migratieroutes kreeg concrete toepassing in de samenwerking met Libië. Daar sloot Italië met steun van de EU een *memorandum of understanding* met de Libische autoriteiten. De Malta-verklaring over migratie van 2017 gaf deze inzet een bredere politieke verankering.<sup>17</sup>

In de daaropvolgende periode werd deze partnerschapsbenadering verder geïnstitutionaliseerd en geïntegreerd als kerninstrument in het Europese migratiebeleid, onder meer in het voorstel voor het EU-migratiepact (2020).<sup>18</sup>

## 2.2 Beleidsreconstructie van het bilaterale Nederlandse partnerschapsbeleid

### Achtergrond

Het Nederlandse migratiebeleid ontwikkelde zich langs vergelijkbare lijnen als het Europese. Beide lieten een verschuiving zien naar intensievere samenwerking met herkomst-, transit- en opvanglanden. De basis voor het Nederlandse migratiepartnerschapsbeleid werd gelegd in 2018 met de Integrale Migratieagenda en de nota voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) *Investeren in Perspectief*.<sup>19,20</sup> Hierin kondigde het kabinet extra middelen aan voor samenwerking met herkomst- en transitlanden in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Westelijk Azië.

Het beleid had tot doel bilaterale migratiesamenwerking te versterken, onder meer door bestrijding van mensensmokkel en versterking van grensbeheer.<sup>21</sup> Als belangrijkste partners werden daarvoor landen in de ring rond Europa gezien. Tegelijkertijd werd ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijker neergezet als instrument om grondoorzaken van migratie aan te pakken. Daarnaast wilde het kabinet de terugkeer van personen zonder verblijfsrecht bevorderen. Omdat medewerking van herkomstlanden niet vanzelfsprekend was, stelde het kabinet dat zowel positieve als negatieve prikkels konden worden gebruikt om samenwerking te stimuleren.

### Kabinet-Rutte IV

Migratie bleef in de onderzochte periode een belangrijk politiek thema. Het coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* (2021) stelde dat Nederland meer 'grip moest krijgen op migratie'. Het kabinet kondigde erin aan afspraken te maken met derde landen over terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie. Middelen om dat te bereiken waren onder meer visumbeleid en tijdelijke arbeidsmigratie.<sup>22</sup>

16 Europese Commissie, [Migration Partnership Framework: A New Approach to Better Manage Migration](#), 2016.

17 Europese Raad, [Malta Declaration by the Members of the European Council on the External Aspects of Migration: Addressing the Central Mediterranean Route](#), 2017.

18 Europese Commissie, [Communication on a New Pact on Migration and Asylum](#), 23 september 2020.

19 Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Integrale Migratieagenda](#), TK 19 637, nr. 2375, 2018.

20 Ministerie van Buitenlandse Zaken, [Investeren in Perspectief](#), 2018.

21 Deze evaluatie focust op de Nederlandse beleidsdoelstellingen en gaat daarom over irreguliere migratie van migranten met Europa als einddoel.

22 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021–2025](#), 2021, pp. 42–43; en [Motie van het lid Brekelmans](#), TK 19637, nr. 2866, 2022.

Het migratiepartnerschapsbeleid is een intensivering van de in 2018 ingezette koers, waarbij verschillende beleidsterreinen de migratiedoelstellingen ondersteunen. Deze inzet was het grootste deel van de evaluatieperiode niet vastgelegd in één integraal beleidsdocument. Daarom volgt hier een reconstructie op basis van publieke en interne bronnen.<sup>23</sup>

Nederland streefde ernaar om bilaterale partnerschappen aan te gaan met verschillende landen, waaronder Egypte, Irak, Marokko, Nigeria, Tunesië, en Turkije.<sup>24</sup> Dat waren niet alleen herkomst- of transitlanden, ook de mogelijkheid om met hun autoriteiten te kunnen samenwerken speelde een rol in de keuze voor deze landen. Nederland beoogde te investeren in de diplomatieke relatie met partnerlanden en wederzijdse belangen vast te stellen. Zo wilde het de bereidheid tot samenwerking voor Nederlandse migratiedoelstellingen vergroten. Daarbij streefde Nederland naar nauwe afstemming tussen de bilaterale partnerschappen en de Nederlandse inzet in de EU.

Het partnerschapsbeleid had als voornaamste doelen irreguliere migratie tegen te gaan en terugkeer te bevorderen van mensen die niet in Nederland mogen blijven. Daarnaast noemen verschillende beleidsdocumenten het beschermen van migranten langs migratieroutes ook als doelstelling van het beleid.<sup>25</sup>

Het kabinet stelde dat een rijksbreed instrumentarium kon worden ingezet voor de migratiedoelstellingen. Hieronder vielen bijvoorbeeld visumbeleid, grensbeheer, tijdelijke arbeidsmigratie, handel en ontwikkelingssamenwerking. Vanaf 2023 werd dit ondersteund met extra middelen: jaarlijks € 25 miljoen boven op de bestaande € 34 miljoen voor migratiesamenwerking uit de BHOS-begroting, aangevuld met € 7 miljoen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze middelen moesten het mogelijk maken projecten te financieren die aansloten bij de prioriteiten van partnerlanden.

### Kabinet-Schoof

Het kabinet-Schoof stelde een strenger asiel- en migratiebeleid centraal en richtte daartoe het ministerie van Asiel en Migratie op.<sup>26</sup> Het zette het migratiepartnerschapsbeleid voort en stelde meer geld beschikbaar voor brede migratiesamenwerking, met een budget dat opliep tot € 118 miljoen per jaar in 2029.<sup>27</sup> Ook richtte het de Interdepartementale Taskforce Internationale Migratie op om de rijksbrede inzet te coördineren.<sup>28</sup> De beleidslijn werd voortgezet om andere beleidsterreinen in te schakelen om de Nederlandse migratiedoelstellingen te ondersteunen. Het regeerakkoord stelde daarnaast nadrukkelijk 'innovatieve vormen' van samenwerking voor. Eén daarvan was het verkennen van terugkeerhubs om uitgeprocedeerde asielzoekers naartoe te sturen.

In mei 2025 zetten de ministers van Buitenlandse Zaken en Asiel en Migratie het migratiepartnerschapsbeleid integraal uiteen in een gezamenlijke Kamerbrief.<sup>29</sup> Het beleid richt zich er volgens deze brief primair op om terugkeer te bevorderen en irreguliere migratie tegen te gaan. Bescherming van migranten wordt genoemd als 'rode draad', maar niet meer als zelfstandige doelstelling.<sup>30</sup>

23 Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Staat van Migratie 2022](#), 2022; Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Staat van Migratie 2023](#), 2023; Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Staat van Migratie 2024](#), 2024; Tweede Kamer, [Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden](#), TK 36 200-VI, nr. 12, 2022; Tweede Kamer, [Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden](#), TK 36 200-XVII, nr. 10, 2022; Ministerie van Buitenlandse Zaken, [De Nederlandse Afrikastrategie 2023 - 2032](#), 2023; Ministerie van Buitenlandse Zaken, [Doen waar Nederland goed in is: Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking](#), 2022; Ministerie van Asiel en Migratie, [Brief van de minister van Asiel en Migratie](#), TK 30 573, nr. 221, 2024; Tweede Kamer, [Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden](#), TK 36 600-XX, nr. 5, 2024; Tweede Kamer, [Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden](#).

24 Tweede Kamer, 'Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden'; Tweede Kamer, Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, TK 19637, nr. 3100, 28 april 2023.

25 Ministerie van Buitenlandse Zaken, [Doen waar Nederland goed in is](#); Ministerie van Justitie en Veiligheid, [De Staat van Migratie 2025](#), 2025.

26 Rijksoverheid, [Regeerprogramma](#).

27 Tweede Kamer, [Brief van de ministers van Asiel en Migratie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp](#), TK 30573, nr. 227, 2025.

28 Naast BZ en A&M werden ook de migratieketenpartners DTenV, COA en IND en andere departementen betrokken.

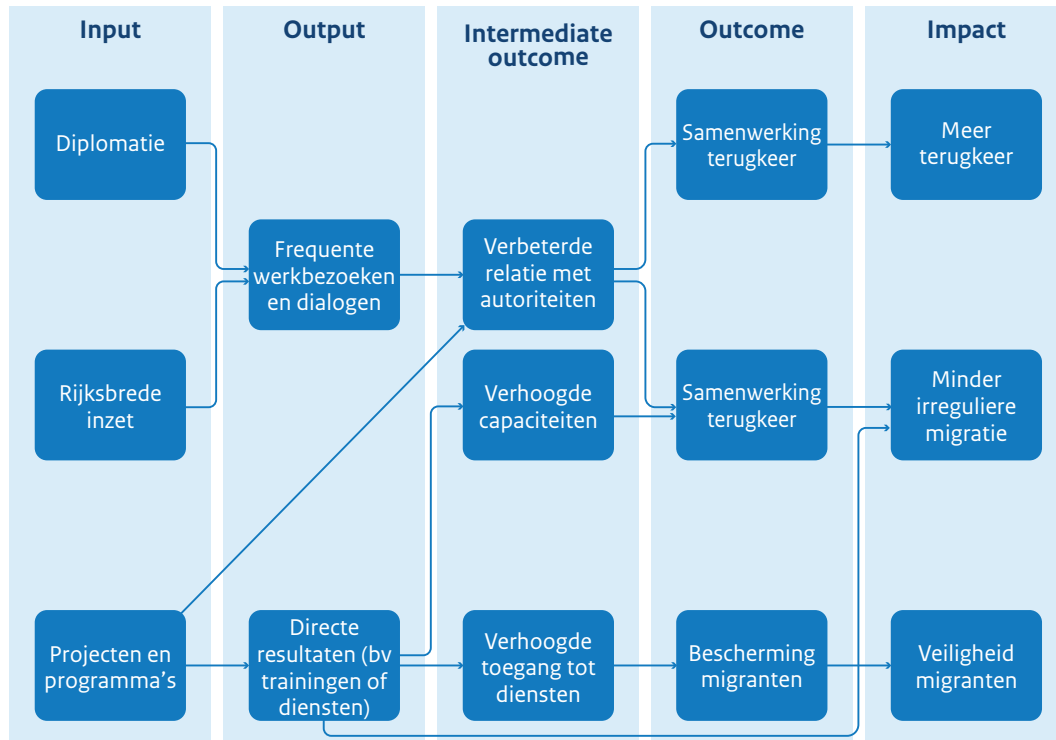
29 Tweede Kamer, [Brief van de ministers van Asiel en Migratie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp](#).

30 Hierover lopen de visies tussen de ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken enigszins uiteen; bij het laatstgenoemde ministerie wordt bescherming van migranten ook als zelfstandige doelstelling benoemd. Zie hiervoor ook paragraaf 4.2 Interne coherentie.

## 2.3 Beleidsstheorie en onderliggende assumpties

Op basis van de beleidsreconstructie en interviews met beleidsmedewerkers heeft IOB voor de evaluatie een schematische beleidstheorie opgesteld – zie figuur 1. Deze weergave maakt inzichtelijk welk mechanisme het beleid veronderstelt om resultaten te bereiken.

**Figuur 1.** Schematische weergave beleidstheorie



Bron: Reconstructie IOB, gevalideerd met externe deskundigen en betrokken beleidsmedewerkers

Het Nederlandse partnerschapsbeleid (input) bestaat uit het inzetten van diplomatie, een rijksbreed instrumentarium en specifieke migratiepartnerschapsprojecten.<sup>31</sup> Via verschillende mechanismen beoogt het beleid bij te dragen aan drie doelstellingen op outcome- en impactniveau: 1) meer terugkeer van mensen zonder verblijfsrecht; 2) minder irreguliere migratie en 3) bescherming van migranten langs migratieroutes.

Als onderdeel van het opstellen van deze beleidstheorie hebben de IOB-onderzoekers ook de belangrijkste beleidsassumpties geformuleerd. Deze assumpties worden getoetst in de verschillende hoofdstukken van dit rapport:

- Diplomatie, financiering van projecten en een rijksbrede inzet dragen bij aan goodwill bij en een betere relatie met partnerlanden (hoofdstuk 3.1).
- Een verbeterde relatie met partnerlanden vertaalt zich in een grotere bereidheid van die landen om samen te werken aan Nederlandse migratiedoelstellingen, in het bijzonder terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie, en het bespreekbaar maken van bescherming van migranten (hoofdstuk 3.1, 3.2, 3.3 en 3.4).
- Betere samenwerking met partnerlanden aan terugkeer resulteert in meer gedwongen vertrek van mensen zonder verblijfsrecht (hoofdstuk 3.2).
- Door de omstandigheden en de informatiepositie van potentiële migranten te beïnvloeden, is het mogelijk om prikkels om door te migreren naar Europa te verminderen (hoofdstuk 3.3).
- Versterking van grensbeheer en migratiemanagement in partnerlanden leidt tot een afname van irreguliere migratie (hoofdstuk 3.3).
- De door Nederland gefinancierde projecten sluiten aan bij de noden van migranten, waardoor ze kunnen bijdragen aan de bescherming van migranten (hoofdstuk 3.4).

<sup>31</sup> Zoals in de begrippenlijst uiteengezet, verstaat deze studie onder rijksbrede inzet alle niet-migratiegerelateerde inzet van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid, evenals die van andere departementen, om bij te dragen aan het behalen van migratiedoelstellingen.

- De verschillende doelstellingen van het migratiepartnerschapsbeleid zijn onderling verenigbaar en worden door betrokken departementen op een gecoördineerde wijze nagestreefd (hoofdstuk 4.2).
- Door de migratiepartnerschappen af te stemmen op de Nederlandse EU-inzet, Europese migratiepartnerschappen en migratiepartnerschappen van andere Europese lidstaten, kunnen gemeenschappelijke doelen zoals het tegengaan van irreguliere migratie en het bevorderen van terugkeer beter worden bereikt (hoofdstuk 4.3).

## 2.4 Actoren en middelen

De bilaterale migratiepartnerschappen werden vanaf de start van het kabinet-Rutte IV gezamenlijk aangestuurd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (voorheen Asiel en Migratie) en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De coördinatie van het internationale migratiebeleid ligt bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, waarbinnen het Bureau Internationaal Migratiebeleid (BIM) de belangrijkste actor is. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het buitenlandbeleid en voor de diplomatieke relaties met partnerlanden. Beide ministeries beheren programma's voor de migratiepartnerschappen. Bij Buitenlandse Zaken lag de inhoudelijke uitwerking van de partnerschappen het grootste deel van de evaluatieperiode bij de afdeling Migratie en Ontheemding van de directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH/MO). Eind 2025 is bij BZ de directie Migratiesamenwerking, Ontheemding en Ambtsberichten (MOA) opgericht.

In het kader van de migratiepartnerschappen financieren beide ministeries projecten in de partnerlanden. Voor deze projecten zijn zowel ODA- als non-ODA-middelen beschikbaar.<sup>32</sup> De totale uitgaven aan migratiepartnerschapsprojecten in de periode 2022–2025 bedroegen € 105 miljoen.

Naast BZ en JenV zijn diverse uitvoeringsorganisaties en andere ministeries betrokken bij de uitvoering van onderdelen van de partnerschappen. Op het terrein van terugkeer, grensbeheer en irreguliere migratie betreft dit onder meer de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nationale Politie. Op het gebied van arbeidsmigratie spelen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een rol.

Ter versterking van de interdepartementale coördinatie is per 1 januari 2025 de eerdergenoemde Interdepartementale Taskforce Internationale Migratie opgericht. Deze valt onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van J&V en BZ en omvat ongeveer vijftig medewerkers van verschillende ministeries, waaronder Defensie en SZW, en betrokken uitvoeringsorganisaties.

<sup>32</sup> ODA staat voor Official Development Assistance. Dit zijn uitgaven die aan bepaalde voorwaarden voldoen waardoor zij meegeteld kunnen worden in de officiële uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking van een land.



# 3

## De effecten van het bilaterale Nederlandse migratiepartnerschapsbeleid

### 3.1 De relatie met autoriteiten in partnerlanden

#### 3.1.0 Hoofdbevindingen

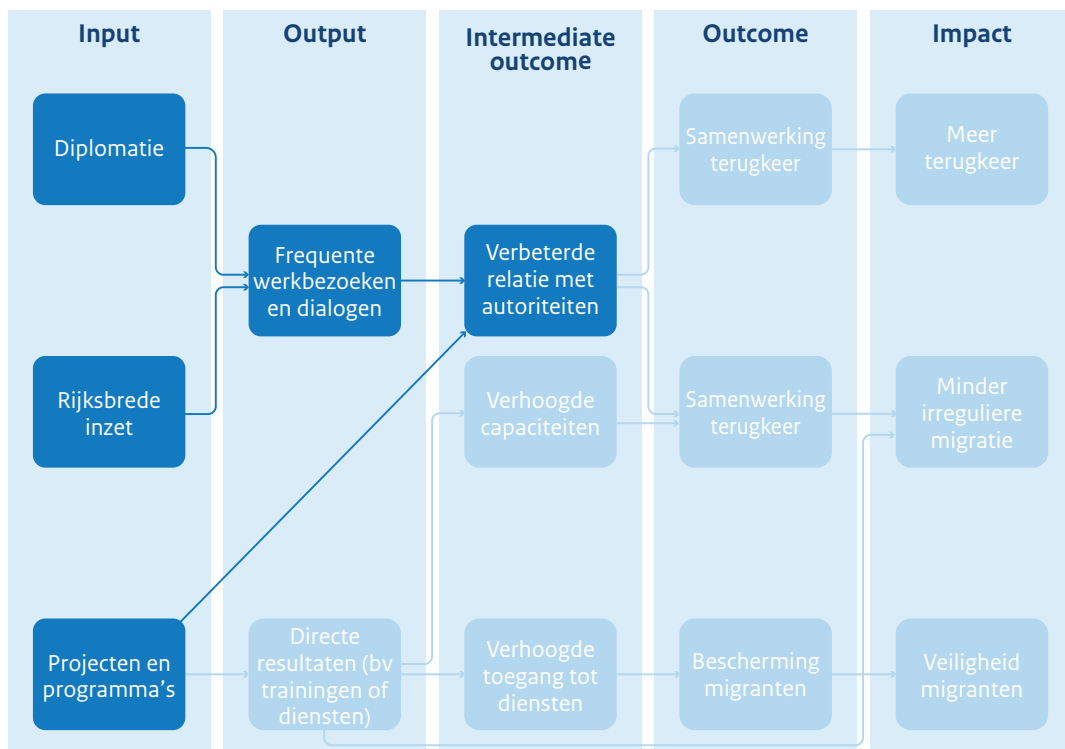
- De Nederlandse inzet via de migratiepartnerschappen draagt slechts beperkt bij aan een verbeterde bilaterale relatie met de onderzochte partnerlanden. De inzet heeft wel bijgedragen aan totstandkoming van overlegstructuren met een aantal partnerlanden. Deze structuren bieden een platform voor diplomatieke overleggen en politieke onderhandelingen over de Nederlandse migratiedoelstellingen.
- Binnen de onderzochte migratiepartnerschappen is geen sprake van een gelijkwaardige relatie. Er bestaat een asymmetrische verhouding, waarin Nederland de vragende partij is. De onderzochte partnerlanden benaderen de relatie op transactionele wijze. Het is vooral de aanwezigheid van een geloofwaardige tegenprestatie die bepalend is voor de mate van samenwerking.

- Verbeterde migratiesamenwerking hangt vooral samen met bredere politieke prikkels op andere beleidsterreinen. Voorbeelden daarvan zijn het Nederlandse standpunt over de Westelijke Sahara voor Marokko en de dreiging van Europese visummaatregelen voor Irak. Nederland bleek in de praktijk slechts beperkt bereid om andere beleidsterreinen zoals arbeidsmigratie, handel, investeringen of visumbeleid te koppelen aan migratiedoelstellingen.

### 3.1.1 Beleidstheorie

De gereconstrueerde beleidstheorie stelt dat migratiepartnerschappen zo kunnen worden ingericht dat de samenwerking voor beide partijen voordelig is en zowel Nederland als de partnerlanden hun eigen belangen kunnen realiseren. Hieraan liggen twee samenhangende aannames ten grondslag – zie figuur 2.

**Figuur 2.** Beleidstheorie verbeterde relatie met autoriteiten



Het beleid gaat ervan uit dat Nederland door diplomatie, financiering van projecten en een rijksbrede inzet kan bijdragen aan goodwill bij en een betere bilaterale relatie met de partnerlanden. Vervolgens veronderstelt het beleid dat de verbeterde relatie zich vertaalt in een grotere bereidheid van partnerlanden om samen te werken aan de Nederlandse migratiedoelstellingen, in het bijzonder voor terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie. De relatie verbeteren is dus een tussendoel om bij te dragen aan de doelstellingen over terugkeer, irreguliere migratie en de bescherming van migranten.

Als onderdeel van de migratiepartnerschappen zijn er met een aantal partnerlanden concrete diplomatieke overlegstructuren opgezet – zie output in figuur 2. Met Marokko richtte Nederland daartoe bijvoorbeeld de *Groupe Migratoire Mixte Permanente (GMMP)* op. Dat is een bilateraal hoogambtelijke overlegstructuur waarin aan migratie gerelateerde onderwerpen, waaronder visa, terugkeer en mensensmokkel, worden besproken. De bijeenkomsten in het kader van het GMMP en de subcomités zijn een belangrijk platform voor de diplomatieke onderhandelingen over migratie. Ook met Irak en Turkije voert Nederland een gestructureerde dialoog, met jaarlijkse ontmoetingen op hoogambtelijk niveau. Met Irak houdt Nederland daarnaast om de acht weken bijeenkomsten op werkniveau. Die gaan over de operationele aspecten van de terugkeersamenwerking. Eind 2025 vond in Tunesië de eerste bilaterale migratieconsultatie plaats.

### 3.1.2 Contextbeschrijving

In de partnerlanden die grenzen aan Europa wordt irreguliere migratie ingezet als strategisch drukmiddel in de relatie met de Europese Unie en lidstaten. Zo opende Turkije in februari 2020 tijdelijk de grens met Griekenland en hield het actief op migranten tegen te houden. Ook Marokko stelde in mei 2021, tegen de achtergrond van een diplomatiek conflict over de Westelijke Sahara, de grens met Spanje bij Ceuta tijdelijk open. Daardoor staken in korte tijd duizenden migranten de grens met Spanje over.

Deze voorbeelden laten zien dat migratie voor partnerlanden als een strategisch instrument kan worden ingezet in de relatie met Europa. Tegelijkertijd betekent dit dat, om bij te dragen aan de Nederlandse beleidsdoelstellingen, de medewerking van de autoriteiten in partnerschapslanden noodzakelijk is. Die autoriteiten spelen namelijk een belangrijke rol om irreguliere migratie tegen te gaan door grensbeheer en breder migratiemanagement. Datzelfde geldt voor het faciliteren van terugkeer, want daaraan moeten de autoriteiten in de partnerlanden een actief meewerken.

In de onderzochte migratiepartnerschappen is daardoor geen sprake van een gelijkwaardige relatie: Nederland is in de meeste gevallen de vragende partij. Voor partnerlanden is bovendien duidelijk dat deze doelstellingen politiek belangrijk zijn voor Nederland. Deze asymmetrie vertaalt zich in de manier waarop de partnerlanden de samenwerking organiseren. Zij bepalen in belangrijke mate zowel de vorm en inrichting als de intensiteit van de samenwerking. Zo is de overlegstructuur voor de migratiedialogen met Marokko bijvoorbeeld georganiseerd volgens een vast format dat de Marokkaanse autoriteiten ook met ander Europese lidstaten hanteren.

Toegang tot relevante autoriteiten in partnerlanden is vaak beperkt en sterk geformaliseerd. Contact concentreert zich rond specifieke, vooraf bepaalde overlegmomenten, terwijl het daarbuiten doorgaans traag en moeizaam verloopt. Zo is in Marokko de toegang tot autoriteiten grotendeels gebonden aan de formele overlegstructuur. In de aanloop naar bijeenkomsten komt samenwerking vaak op gang maar buiten deze momenten blijft het lastig om contact te leggen. Ook in Turkije is de toegang tot autoriteiten beperkt en verloopt het contact hoofdzakelijk via de formele kanalen. Alle Europese landen hebben bovendien te maken met hetzelfde aanspreekpunt bij de Turkse overheid. Dat geeft de Turkse autoriteiten veel ruimte om de timing en intensiteit van het overleg te bepalen. Ook in Tunesië is sprake van sterke centralisering en moeizame toegang tot de autoriteiten. Pas eind 2025 werden met dat land voor het eerst migratieconsultaties gehouden.

Daarnaast blijkt de samenwerking met de casestudielanden vaak fragiel en gevoelig voor bredere politieke en diplomatieke ontwikkelingen. Samenwerking op het gebied van migratie is nauw verweven met de algehele bilaterale relatie. Dat betekent dat incidenten buiten het partnerschap direct kunnen doorwerken in de bereidheid van partnerlanden om samen te werken.

In de relatie met Turkije leidden binnenlandse incidenten, zoals koranschendingen in Nederland, bijvoorbeeld tot tijdelijke politieke spanningen. Een vergelijkbare dynamiek was zichtbaar in de relatie met Marokko. De diplomatieke verhoudingen met Marokko stonden in de periode voorafgaand aan het Actieplan van 2021 onder druk,<sup>33</sup> onder meer als gevolg van de Nederlandse opstelling over de HIRAK al-Rif-protesten en de daaropvolgende rechtszaken.<sup>34</sup> In deze periode kwam de terugkeersamenwerking zelfs vrijwel volledig tot stilstand.

De relatie met Irak verschilt van die met de andere drie casestudielanden. Irak bevindt zich, in tegenstelling tot Marokko, Tunesië en Turkije, niet op een grote migratieroute richting Europa. Daarom heeft het in mindere mate een strategisch instrument in handen waarmee het politieke druk kan zetten op Europese landen. Nederland heeft directere toegang tot de autoriteiten in Bagdad. Jaarlijks hebben Nederland en Irak een ontmoeting op hoog politiek niveau en daarnaast worden om de twee maanden ambtelijke bijeenkomsten georganiseerd waarin operationele aspecten van de terugkeersamenwerking worden besproken. Nederland richt zich in Irak vooral op terugkeersamenwerking, omdat er relatief veel Irakezen zonder verblijfsrecht in Nederland zijn.

33 Om de moeizame relatie te verbeteren stelden Nederland en Marokko in 2021 een niet-juridisch bindend bilateraal actieplan op, waarin ze afspraken maakten over verschillende thema's, waaronder migratie.

34 De HIRAK al-Rif-protesten waren in de Rif-regio in het noorden van Marokko die ontstonden naar aanleiding van sociale en economische grieven.

### 3.1.3 Effectiviteit

#### De effecten van projectmatige inzet

Casestudielanden benaderen de samenwerking binnen het migratiepartnerschap op een transactionele wijze. Zij verwachten een concrete tegenprestatie in ruil voor hun bijdrage aan de Nederlandse beleidsdoelstellingen, met name op het gebied van terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie. Vooral de aanwezigheid van zo'n tegenprestatie is bepalend voor de mate van samenwerking met partnerlanden. Door Nederland gefinancierde projecten sluiten niet altijd aan op de prioriteiten van casestudielanden. Daarom vervullen zij slechts beperkt de veronderstelde functie om de bilaterale relatie te versterken. Partnerlanden hebben vooral behoefte aan interventies op het gebied van migratiemanagement. Daarnaast vragen ze vaak om reguliere migratie-initiatieven. Nederland is terughoudend met materiële steun (zoals het leveren van grensbewakingsapparatuur) wegens de mogelijke risico's van mensenrechtenschendingen. In Turkije bleek dat de relatieve positie van Nederland kan verzwakken wanneer andere Europese landen wel tegemoetkomen aan dergelijke verzoeken.

Sommige projecten sluiten wel goed aan op de prioriteiten van partnerlanden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Nederlandse projecten die vrijwillige terugkeer van migranten naar landen van herkomst ondersteunen. Maar ook wanneer projecten wel aansluiten bij de behoeften van partnerlanden en bijdragen aan relatieopbouw, vertaalt zich dit niet automatisch in bereidheid om samen te werken. Ervaringen van andere Europese lidstaten laten zien dat ook een grotere financiële inzet hierop geen garantie biedt. Een belangrijke verklaring is dat partnerlanden migratie beschouwen als een politiek gevoelige en aan soevereiniteit gebonden kwestie. Externe beïnvloeding accepteren zij daarin slechts beperkt. Een goede diplomatieke relatie kan wel de voorwaarden scheppen voor migratiesamenwerking, maar biedt geen garantie op resultaten.

#### De effecten van rijksbrede inzet

De rijksbrede benadering in de migratiepartnerschappen blijft in de praktijk beperkt. In de voor deze evaluatie uitgevoerde enquête geven medewerkers van BZ de implementatie van de rijksbrede inzet een 4,6 op een 10-puntsschaal, en medewerkers van JenV een 5,1. Uit interviews blijkt dat Nederland vaak niet bereid is om andere beleidsdomeinen expliciet te koppelen aan migratiedoelstellingen. Instrumenten zoals ontwikkelingssamenwerking, arbeidsmigratie, handel, investeringen en visumbeleid worden nauwelijks ingezet om samenwerking bij migratie te bevorderen. Dit sluit niet altijd aan bij de verwachtingen van partnerlanden. Die vragen juist vaak om bredere samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van economische ontwikkeling of legale migratiemogelijkheden. Een van de weinige uitzonderingen vormt de kleinschalige pilot met Marokko voor legale migratie, waarbij meerdere Nederlandse ministeries zijn betrokken.<sup>35</sup> Concrete vooruitgang in de terugkeersamenwerking in de casestudielanden blijkt vooral samen te hangen met de inzet van politieke concessies en drukmiddelen uit andere beleidsterreinen. Ze zijn minder het gevolg van inzet in de migratiepartnerschappen zelf.

Zo was de Nederlandse bewoording over het Marokkaanse autonomieplan voor de Westelijke Sahara een doorslaggevende factor om de bilaterale relatie met Marokko te herstellen en samenwerking bij migratie op gang te brengen.<sup>36</sup> Nederlandse en andere Europese actoren zagen deze politieke concessie als een belangrijke voorwaarde voor verbeterde samenwerking; de concessie droeg bij aan het heropenen van diplomatieke kanalen en het intensiveren van de dialoog.<sup>37</sup> Een vergelijkbare dynamiek was zichtbaar in de relatie met Irak. Daar leidde de dreiging van Europese visummaatregelen tot een grotere bereidheid tot samenwerking bij terugkeer.

<sup>35</sup> In het kader van deze pilot kunnen vijftig Marokkaanse werknemers tijdelijk werkervaring opdoen in Nederland.

<sup>36</sup> Het in 2007 door Marokko voorgestelde autonomieplan voor de Westelijke-Sahara biedt de regio vergaande rechten op zelfbestuur, maar laat de soevereiniteit bij de Marokkaanse staat. Marokko presenteert het als een realistische oplossing binnen zijn territoriale integriteit. Het plan is echter controversieel omdat de onafhankelijkheidsbeweging Polisario Front en haar achterban een volledig zelfbeschikkingsreferendum eisen. In mei 2022 noemde toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Wopke Hoekstra het in 2007 door Marokko voorgestelde autonomieplan een serieuze en geloofwaardige bijdrage aan het VN-geleide proces. Zie: Tweede Kamer, [Verslag van een schriftelijk overleg](#), TK 35 925 V, nr. 88, 2022.

<sup>37</sup> In antwoord op Kamervragen hierover stelde voormalig minister van Buitenlandse Zaken Wopke Hoekstra op 22 november 2022 dat er geen afspraken noch een uitruil waren gemaakt met Marokko over het terugnemen van uitgeprocedeerde asielzoekers in relatie tot andere onderwerpen, zoals het niet meer kritisch uitlaten over mensenrechten of het loslaten van de steun aan de VN over de Westelijke Sahara. Zie: Tweede Kamer, [Schriftelijke antwoorden op vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken op 9 november 2022](#), 2022Z22849, 2022.

Beide voorbeelden stonden grotendeels los van de Nederlandse inspanningen in de migratiepartnerschappen en waren niet uniek voor Nederland. Meerdere Europese lidstaten hebben hun positie ten aanzien van het autonomieplan aangepast om hun diplomatieke relatie met Marokko te verbeteren. De dreiging van visumaatregelen aan het adres van Irak kwam van de Europese Unie.

Andere Europese landen bevestigen dat dergelijke politieke concessies en drukmiddelen bepalend zijn om concrete resultaten te bereiken op het gebied van migratie. Tegelijkertijd blijkt dat de effectiviteit van deze prikkels sterk afhankelijk is van de context en niet altijd duurzaam. Politieke concessies kunnen leiden tot tijdelijke verbeteringen in samenwerking, maar bieden geen garantie voor structurele verandering. Op het dossier van de Westelijke Sahara bijvoorbeeld blijft betere samenwerking afhankelijk van verdere politieke concessies. In het geval van Irak is de steun voor het inzetten van artikel 25bis over visumbepalingen op Europees niveau afgenomen. Dat komt mede doordat verschillende lidstaten vooruitgang boekten op terugkeer.

## 3.2 Terugkeer

### 3.2.0 Hoofdbevindingen

- Het Nederlandse bilaterale migratiepartnerschapsbeleid heeft in de onderzochte landen zeer beperkt geleid tot een toename in de terugkeercijfers. Sinds de start van het partnerschap met Marokko is er sprake geweest van extra vertrek maar in verhouding tot de instroom is het gevonden effect klein. Voor de overige onderzochte landen vindt deze evaluatie geen bewijs voor extra terugkeer.
- Verbeteringen in terugkeersamenwerking vertalen zich slechts gedeeltelijk in vertrek. Door operationele en juridische factoren leidt een toename in het aantal afgegeven reisdocumenten niet tot een overeenkomstige toename in gedwongen vertrek.

| 22 |

### 3.2.1 Beleidsstheorie

De terugkeer bevorderen van mensen die geen verblijfsrecht in Nederland hebben is een centrale doelstelling van de Nederlandse migratiepartnerschappen. In de door IOB uitgevoerde enquête geven beleidsmedewerkers van zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als het ministerie van Justitie en Veiligheid aan dat dit in de praktijk de belangrijkste beleidsdoelstelling is.<sup>38</sup>

Ondanks die centrale plaats binnen het Nederlandse beleid, is de doelstelling tijdens de verschillende kabinetten niet vertaald in concrete streefwaarden. Hierdoor ontbreekt een duidelijke maatstaf om te bepalen wanneer het beleid succesvol is. Bovendien maken dataproblemen het lastig om resultaten te interpreteren. Zo registreert de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) ongeveer de helft van de uitstroom uit de *caseload als* 'zelfstandig vertrek zonder toezicht'.<sup>39</sup> In deze gevallen beëindigt DTenV het toezicht zonder vast te stellen of de betrokken persoon daadwerkelijk is vertrokken. Personen kunnen Nederland hebben verlaten, maar zich ook aan het toezicht hebben onttrokken en nog steeds zonder verblijfsrecht in Nederland zijn. Hierdoor is de omvang van de populatie personen zonder rechtmatig verblijf onzeker.

Recent onderzoek van het WODC, uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, schat de omvang van deze populatie in de periode 2022-2023 op ongeveer 20.000 mensen. Volgens hetzelfde onderzoek is het aantal mensen zonder verblijfsrecht in Nederland sinds 2018 niet afgenomen.<sup>40</sup>

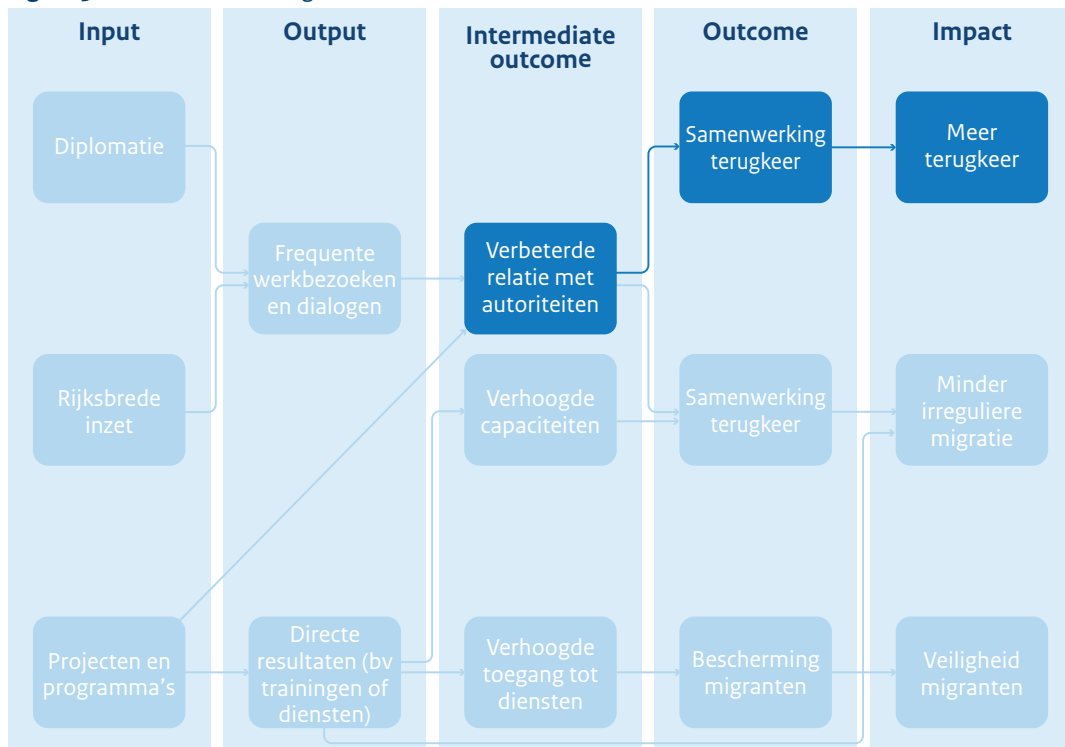
38 De genormaliseerde score voor deze doelstelling is 9,2 (uit 10).

39 Onder caseload verstaat DTenV het totaal aantal personen dat op enig moment in begeleiding is bij de terugkeerketen. 'Uitstroom' betreft alle personen die deze caseload verlaten, ongeacht de wijze van vertrek.

40 Zie: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), [Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen medio 2018-2019 tot medio 2022-2023](#), 2026. Deze studie maakt geen onderverdeling van het geschatte aantal mensen zonder verblijfsrecht naar nationaliteit en om die reden is het niet mogelijk om de ontwikkeling van het aantal in Nederland verblijvende mensen zonder verblijfsrecht uit specifieke partnerlanden te schetsen.

Het migratiepartnerschapsbeleid gaat ervan uit dat de inzet van het gehele Nederlandse instrumentarium ertoe leidt dat de relatie met autoriteiten in herkomstlanden verbetert. Die verbetering zou moeten leiden tot betere terugkeersamenwerking met partnerlanden. Die vertaalt zich op haar beurt in snellere identiteitsvaststellingen, een toename in het aantal afgegeven vervangende reisdocumenten (*laissez-passers*), en uiteindelijk meer gedwongen terugkeer van mensen zonder verblijfsrecht - zie figuur 3. Daarnaast veronderstellen verschillende beleidsmedewerkers dat een beperkte toename in gedwongen terugkeer ook kan leiden tot meer zelfstandige terugkeer. De gedachte hierachter is dat een grotere kans op gedwongen terugkeer ertoe kan leiden dat mensen zonder verblijfsrecht er alsnog voor kiezen zelfstandig terug te keren en gebruik te maken van terugkeerondersteuning.

**Figuur 3.** Beleidstheorie terugkeer



In Nederland regisseert DTenV het terugkeerproces van personen zonder verblijfsrecht, waarbij zelfstandig vertrek het uitgangspunt is. DTenV voert vertrekgesprekken en kan ondersteuning bieden bij het verkrijgen van reisdocumenten, het boeken van tickets en re-integratie na terugkeer. Als een persoon niet meewerkt aan zelfstandig vertrek, kan worden overgegaan tot gedwongen terugkeer, eventueel met toepassing van vreemdelingenbewaring.

Of een persoon kan terugkeren is afhankelijk van verschillende factoren. Allereerst bepaalt de juridische status van de migrant of hij of zij daadwerkelijk kan worden uitgezet. Daarnaast is medewerking van de migrant van belang, onder meer om diens identiteit vast te stellen en te voorkomen dat hij of zij zich onttrekt aan toezicht. Ook de medewerking van de autoriteiten van het land van herkomst is noodzakelijk. Veel personen zonder verblijfsrecht beschikken niet over geldige reisdocumenten. In dat geval moeten diplomatieke vertegenwoordigingen eerst de identiteit en nationaliteit van de persoon in kwestie bevestigen voordat ze een *laissez-passer* afgeven en zijn of haar terugkeer aanvaarden. Verder spelen ook factoren in de Nederlandse uitvoerings- en rechtsketen een rol. Om terugkeer uit te voeren is onder meer voldoende capaciteit nodig voor vreemdelingenbewaring. Datzelfde geldt voor de capaciteit bij uitvoeringsorganisaties om personen in beeld te houden, identiteitsonderzoek te begeleiden en vertrek te organiseren.

### 3.2.2 Effectiviteit

Verscheidende studies hebben geprobeerd het effect op terugkeercijfers te schatten van overnameovereenkomsten en informele migratieafspraken. De resultaten daarvan zijn gesynthetiseerd in een voor deze evaluatie uitgevoerde literatuurstudie – zie bijlage 11. Daaruit ontstaat het consistente beeld dat formele en informele overeenkomsten, waaronder migratiepartnerschappen, een ‘beperkt tot niet-aantoonbaar effect’ hebben op gedwongen of vrijwillige terugkeer.<sup>41</sup> Studies wijzen erop dat zulke afspraken weinig verplichtingen en afdwingbare mechanismen bevatten.<sup>42</sup>

Om te onderzoeken of er een verband bestaat tussen het Nederlandse migratiepartnerschapsbeleid en terugkeersamenwerking of gedwongen vertrek, heeft IOB een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Daarbij is onderzocht of landen waarmee Nederland migratiepartnerschappen heeft andere ontwikkelingen in terugkeersamenwerking en gedwongen vertrek laten zien dan landen waarmee Nederland geen migratiepartnerschap heeft. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat het bevorderen van terugkeer geen belangrijk onderdeel was van het partnerschapsbeleid voor Turkije en Tunesië. De technische uitwerking van de methode en aanvullende analyses zijn opgenomen in bijlage 4.

Tabel 1 presenteert de uitkomsten van de analyse en laat zien in welke mate het migratiepartnerschapsbeleid samenhangt met veranderingen in terugkeersamenwerking en gedwongen vertrek.<sup>43</sup> Een positief effect betekent dat het partnerschapsbeleid samenhangt met een toename van het aantal afgegeven identiteitsbevestigingen, *laissez-passers* of gedwongen vertrekken per maand. Bij de doorlooptijd betreft het een toe- of afname van het aantal dagen. In de tabel zijn alleen resultaten opgenomen waarvoor een statistisch significant verband kan worden vastgesteld (95%-betrouwbaarheidsniveau).

| 24 |

**Tabel 1.** Geschat effect van beleid op resultaatindicatoren, per maand<sup>44</sup>

	Doorlooptijd identiteits- bevestigingen (verandering in dagen)	Identiteits- bevestigingen (aantal)	Laissez Passers (aantal)	Gedwongen vertrek (aantal)
Marokko	-197	17,5	16,1	9,3
Irak	-51	2,1	1,5	Geen effect
Turkije	59	Geen effect	-0,8	Geen effect
Nigeria	97	Geen effect	2,3	1,4
Egypte	-78	1,3	1,0	Geen effect

De tabel laat zien dat de partnerschappen met de meeste onderzochte landen geen aantoonbaar effect hebben gehad op het aantal mensen dat gedwongen vertrok. De effecten verschillen per land.<sup>45</sup> Alleen in Marokko zijn na de start van het migratiepartnerschap (juni 2022) duidelijke en substantiële veranderingen zichtbaar in terugkeersamenwerking en gedwongen vertrek.<sup>46</sup> Voor Nigeria is er wel een effect van het beleid op het aantal mensen dat gedwongen vertrekt, maar dat

41 Zo concluderen Leerkes en collega's in een studie voor het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) dat informele afspraken geen statistisch significant effect hebben op het aantal uitgevoerde terugkeerbesluiten. Ook Stutz en Trauner laten zien dat internationale afspraken in bredere zin slechts beperkt bijdragen aan hogere terugkeerpercentages. Recent vonden Torres Chedraui en collega's eveneens geen aanwijzingen dat informele migratieafspraken leiden tot hogere terugkeercijfers. Zie: Leerkes, A. et al., [Intergovernmental relations and return - Part 2: From paper to practice?](#), Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), 2022; Stutz, P. en Trauner, F., [The EU's "return rate" with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference](#), International Migration, 2022.; Torres Chedraui, A.M., et al., ["Nothing Works"? A Quantitative Assessment of the Effects of Different Types of Return and Readmission Frameworks on EU Member States' Enforced Return Rates](#), Journal of Common Market Studies, 64(1), 2026, pp. 48–74.

42 Zie Bijlage 11.

43 Als startpunt van de verschillende migratiepartnerschappen zijn aangehouden: Marokko: juni 2022; Turkije: oktober 2022; Egypte en Nigeria: mei 2023; Irak: juli 2024; Tunesië: oktober 2025.

44 De effecten per land dienen puur ter illustratie van de richting van de ontwikkeling in dat land. De schattingen moeten geïnterpreteerd worden als relatieve veranderingen ten opzichte van de ontwikkeling in andere landen en eerdere jaren.

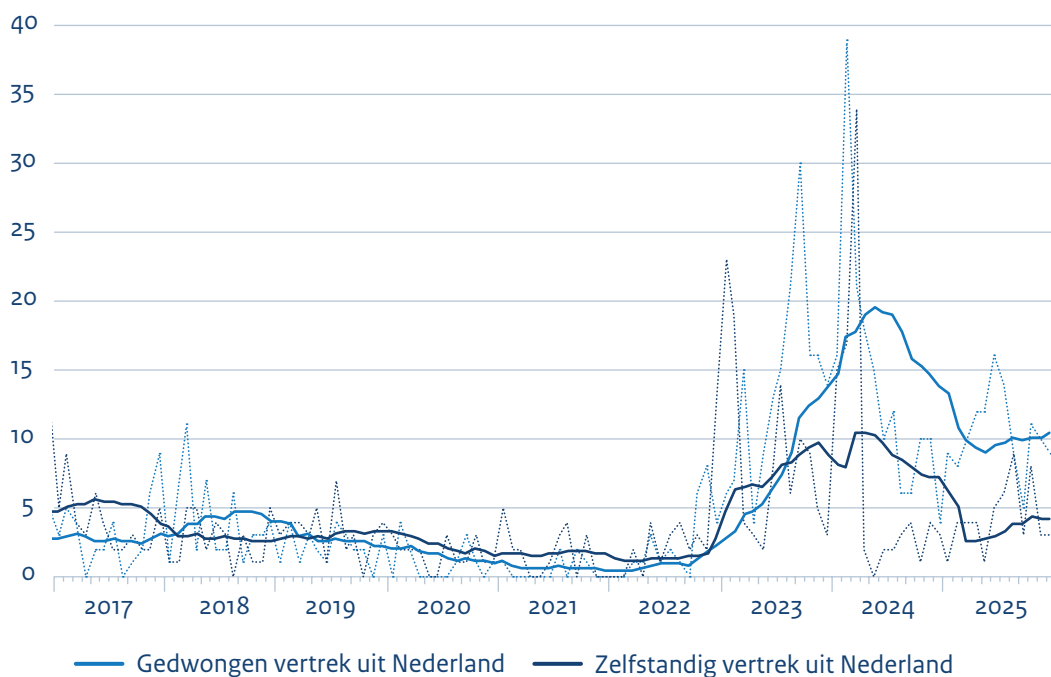
45 Tunesië is niet in de tabel opgenomen omdat de eerste migratieconsultaties met Tunesië pas in 2025 plaatsvonden en er daarom te weinig post-interventiegegevens waren om de coëfficiënten op een zinvolle wijze te kunnen interpreteren.

46 Ook de verhouding tussen het aantal aangevraagde en het aantal door Marokko afgegeven identiteitsbevestigingen steeg substantieel sinds de start van het partnerschap.

is relatief klein. De tabel laat ook zien dat er wel effecten zijn voor verschillende indicatoren van terugkeersamenwerking. Zo nam in Irak de doorlooptijd van identiteitsbevestigingen met 51 dagen af, en werden er maandelijks iets meer identiteitsbevestigingen (2,1) afgegeven. Maar dit resulteerde niet in meer gedwongen vertrek. Hetzelfde geldt voor Egypte, waar indicatoren voor terugkeersamenwerking iets verbeterden zonder dat ze leidden tot meer gedwongen vertrek. Met uitzondering van Marokko geldt voor de landen uit tabel 1 dat de verhouding tussen het aantal aangevraagde en het aantal afgegeven identiteitsbevestigingen niet substantieel veranderde in de periode na de start van het partnerschap.

De hypothese dat een toename in gedwongen terugkeer leidt tot meer zelfstandige terugkeer kon alleen voor Marokko worden onderzocht.<sup>47</sup> Figuur 4 presenteert de ontwikkeling van de maandelijkse gedwongen en vrijwillige terugkeercijfers naar Marokko.

**Figuur 4.** Gedwongen en zelfstandig vertrek naar Marokko, jaarlijks rollend gemiddelde, per maand



| 25 |

Bron: cijfers DTenV

Uit de figuur blijkt dat de toename van het aantal gedwongen terugkeerzaken naar Marokko samenging met een zeer beperkte stijging van het aantal mensen dat vrijwillig terugkeerde.

De bevindingen uit kwalitatief onderzoek in Marokko en Irak bieden duidelijke verklaringen voor de hierboven gepresenteerde effecten.

### Marokko

De kwantitatieve analyse laat zien dat voor Marokko de doorlooptijd van nationaliteitsvaststellingen gemiddeld met 197 dagen afnam. Tegelijkertijd nam het aantal afgegeven nationaliteitsbevestigingen en *laissez-passers* toe met respectievelijk 17,5 en 16,1 gemiddeld per maand.<sup>48</sup> Deze verbeteringen gingen gepaard met een geschatte toename van gemiddeld 9,3 gedwongen vertrekken per maand, wat neerkomt op ongeveer 112 extra gedwongen vertrekken op jaarbasis.

<sup>47</sup> Voor Nigeria vond tabel 1 een zeer beperkt effect op gedwongen terugkeer. De cijfers voor zelfstandig vertrek naar Nigeria pieken in 2023, maar komen daarna op een vergelijkbaar niveau als in de jaren ervoor. Voor Irak is het aantal mensen dat jaarlijks zelfstandig vertrekt sinds 2019 stabiel.

<sup>48</sup> Ook de verhouding tussen het aantal aangevraagde en het aantal afgegeven identiteitsbevestigingen steeg substantieel sinds de start van het migratiepartnerschap met Marokko.

In de periode voorafgaand aan het partnerschap verliep de terugkeersamenwerking met Marokko moeizaam en er was nauwelijks sprake van gedwongen vertrek. Volgens geïnterviewden vormde de aanpassing van de Nederlandse bewoording over het Marokkaanse autonomieplan voor de Westelijke Sahara een belangrijke oorzaak voor het herstel van de diplomatieke relatie en de terugkeersamenwerking (zie paragraaf 3.1).<sup>49</sup>

In het kader van de daaropvolgende GMMP-bijeenkomsten deden de Marokkaanse autoriteiten belangrijke toezeggingen die een direct effect hadden op het terugkeerproces. Zo zegden zij toe de bestaande caseload weg te werken en schortten ze de benodigde fysieke presentaties voor de afgifte van een laissez-passer op. Dit leidde tot snellere afhandeling van dossiers en een toename in het aantal gedwongen vertrekken naar Marokko in 2023 en 2024. Dit sluit aan bij de in tabel 1 gevonden verbeteringen in zowel samenwerkingsindicatoren als gedwongen vertrek. In 2025 vroegen consulaten weer vaker om fysieke presentaties. Reisdocumenten werden vaker geweigerd wanneer medische dossiers ontbraken. Dit droeg ertoe bij dat het aantal gedwongen vertrekken naar Marokko in 2025 lager was dan in de voorgaande jaren, zoals te zien is in figuur 4.

In de afgelopen jaren heeft het Nederlandse kabinet in verschillende Kamerbrieven aangegeven dat het migratiepartnerschap met Marokko succesvol bleek te zijn in het realiseren van meer terugkeer.<sup>50</sup> Deze evaluatie bevestigt dat sinds de start van het partnerschap met Marokko er inderdaad meer sprake is geweest van gedwongen en vrijwillige terugkeer.

Toch moet de toename in terugkeer naar Marokko in de bredere migratiecontext met Marokko worden geplaatst. In de periode 2018–2025 bedroeg het aantal eerste asielverzoeken van Marokkanen gemiddeld 840 per jaar, terwijl het inwilligingspercentage in diezelfde periode ongeveer 2 procent bedroeg.<sup>51</sup> Dit betekent dat het overgrote deel van deze groep uiteindelijk geen verblijfsrecht krijgt en moet vertrekken.<sup>52</sup>

| 26 |

Tegelijkertijd bestaat veruit de grootste uitstroomcategorie van Marokkanen zonder verblijfsrecht bij de DTenV uit *zelfstandig vertrek zonder toezicht* – zo'n 86 procent in de bovengenoemde periode. Voor deze personen kan niet worden vastgesteld of zij Nederland daadwerkelijk hebben verlaten, of dat zij zich aan het toezicht hebben onttrokken. De omvang van de groep Marokkanen zonder verblijfsrecht die in Nederland verblijft is dus onzeker.

De slotsom is dat de jaarlijkse toename in gedwongen en vrijwillig vertrek naar Marokko beperkt is in verhouding tot de instroom en in relatie tot de onzekerheid over daadwerkelijk vertrek.

## Irak

Voor Irak laten de schattingen uit tabel 1 een ander patroon zien. Beperkte verbeteringen zijn zichtbaar in verschillende samenwerkingsindicatoren. Zo nam de doorlooptijd van nationaliteitsvaststellingen met gemiddeld 51 dagen af en was er een lichte toename van het aantal afgegeven nationaliteitsbevestigingen en *laissez-passers*.

49 Ook geïnterviewden uit andere EU-lidstaten gaven aan dat succesvolle terugkeersamenwerking met Marokko samenhangt met de formulering van het standpunt van hun land over het Marokkaanse autonomieplan voor de Westelijke Sahara.

50 Tweede Kamer, [Verslag van de JBZ-Raad van 4 en 5 december 2023](#), TK 32 317, nr. 866, 2023; Tweede Kamer, [Verslag formele JBZ-Raad van 8 en 9 december 2025](#), TK 32 317, nr. 987, 2025; Tweede Kamer, [Brief van de ministers van Asiel en Migratie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp](#); Tweede Kamer, [Geannoteerde Agenda JBZ-Raad 12-13 december 2024](#), TK 32 317, nr. 907, 2024; Tweede Kamer, [Samenwerking met Marokko en Egypte op het gebied van migratie](#), TK 30 573, nr. 207, 2023; Tweede Kamer, [Samenwerking tussen Nederland en Marokko op het gebied van migratie](#), TK 30 573, nr. 200, 2023.

51 Voor de cijfers over instroom en inwilligingspercentages heeft dit rapport gebruikgemaakt van gegevens van het CBS en de IND. Deze cijfers zijn niet één-op-één vergelijkbaar. CBS-cijfers hebben betrekking op unieke personen die een eerste asielverzoek indienen, terwijl IND-cijfers zijn gebaseerd op aanvragen en beslissingen binnen de asielprocedure en ook opvolgende aanvragen kunnen omvatten.

52 De hier gehanteerde vergelijking tussen eerste asielverzoeken en vertrekcijfers is indicatief. De DTenV-caseload omvat naast afgewezen asielzoekers ook andere groepen zonder verblijfsrecht, zoals *overstayers*, afgewezen reguliere aanvragen en personen van wie een verblijfsvergunning is ingetrokken. De totale groep vertrekplichtigen is daarmee groter dan kan worden afgeleid van cijfers over asielinstroom alleen.

In de periode vóór 2021 verliep de terugkeersamenwerking tussen Irak en Europese lidstaten moeizaam en werkte Irak nauwelijks mee aan gedwongen terugkeer, ook niet vanuit Nederland. Nadat de EU visummaatregelen tegen Irak overwoog in het kader van artikel 25bis van de Visumcode,<sup>53</sup> nam de bereidheid van Irak om mee te werken aan terugkeer toe – zie paragraaf 3.1.

Het partnerschap tussen Nederland en Irak werd in 2023 geformaliseerd. Maar de bereidheid van de Iraakse autoriteiten in Bagdad leverde slechts beperkte effectieve operationele terugkeersamenwerking op.<sup>54</sup> De oorzaken daarvan zitten zowel aan de Iraakse als Nederlandse kant. Reacties op aanvragen voor *laissez-passers* waren traag en er bestond onduidelijkheid over de te volgen procedures. Zo eiste de Iraakse ambassade voordat zij een reisdocument afgaf in sommige gevallen aanvullende interviews, nadat de nationaliteit al was bevestigd.

Ook aan Nederlandse zijde deden zich knelpunten voor. Zo kon Nederland wegens privacywetgeving niet alle medische en strafrechtelijke informatie delen die de Iraakse autoriteiten noodzakelijk vonden om een *laissez-passers* af te geven. Daarnaast leidden administratieve slordigheden en onvolledige dossiers tot vertraging in individuele zaken. Verschillende voor deze evaluatie geïnterviewden koppelden dit aan beperkte capaciteit bij DTenV op cruciale momenten. Daarnaast droeg Nederland in sommige gevallen personen voor van wie de omstandigheden het voor Irak moeilijk maakten hun terugkeer te aanvaarden.

Als gevolg van deze factoren gaf Irak tussen 2022 en 2025 slechts 23 van de in totaal 404 aangevraagde *laissez-passers* af, waarmee uiteindelijk acht mensen gedwongen vertrokken. Dit verklaart het kleine effect op het aantal afgegeven *laissez-passers* uit tabel 1. De tabel laat ook zien dat de beperkte verbeteringen in terugkeersamenwerking zich niet vertaalden in een daadwerkelijk effect op het aantal gedwongen vertrekken naar Irak.

| 27 |

### Operationele en juridische factoren

De resultaten uit tabel 1 laten zien dat het effect van het Nederlandse beleid groter is op terugkeersamenwerking dan op gedwongen vertrek. Voor Marokko werden in de periode 2022–2025 in totaal 693 vervangende reisdocumenten afgegeven, het aantal gedwongen vertrekken was 485. In Irak vertaalden de beperkte verbeteringen in samenwerkingsindicatoren zich niet in een statistisch significant effect op gedwongen vertrek. Irak gaf 23 *laissez-passers* af tussen 2022 en 2025, terwijl slechts acht personen gedwongen vertrokken. Hiermee voerde Nederland slechts 70% (Marokko) en 35% (Irak) van de door partnerlanden aanvaarde gedwongen terugkeren uit.

Er zijn verschillende oorzaken voor het verschil tussen de aantallen *laissez-passers* en gedwongen terugkeren. In de eerste plaats speelt mee of de betrokken persoon meewerkt. Zelfs wanneer een *laissez-passers* is aangevraagd of beschikbaar is, kunnen personen zich onttrekken aan het toezicht of niet meewerken aan vertrek. In de praktijk blijkt het voor de Nederlandse terugkeerketen niet altijd mogelijk te zijn personen uit partnerschapslanden zonder verblijfsrecht in beeld te houden.

Dit hangt nauw samen met de praktijk van de vreemdelingenbewaring. Een persoon kan alleen in bewaring worden genomen als het vooruitzicht reëel is dat hij of zij binnen een redelijke termijn kan worden uitgezet. Zonder dit vooruitzicht moet de maatregel worden beëindigd vóór de gedwongen terugkeer. In dergelijke gevallen is de betrokkene niet langer onder toezicht. Hij of zij kan dan moeilijk traceerbaar zijn wanneer reisdocumenten alsnog beschikbaar komen.

Ten slotte kunnen juridische factoren de uitvoering van terugkeer vertragen. Personen van wie de asielaanvraag is afgewezen kunnen beroep instellen of meerdere procedures doorlopen. Dat kan de uitzetting opschorten of vertragen. Dit kan ertoe leiden dat tijdelijke reisdocumenten in de tussentijd verlopen.

53 Nederland was voorstander van deze visummaatregelen.

54 De terugkeersamenwerking tussen andere Europese lidstaten en Irak is tegelijkertijd wel verbeterd. Voor verschillende Europese lidstaten, waaronder Noorwegen en Duitsland, heeft dit ook rechtstreeks geresulteerd in meer gedwongen vertrek.

## 3.3 Tegengaan van irreguliere migratie

### 3.3.0 Hoofdbevindingen

- De Nederlandse inzet op migratiemanagement is beperkt in omvang en speelt zich af in een veld waarin andere actoren dominant zijn. Mede door beperkte toegang tot projectlocaties in de onderzochte landen, is het niet mogelijk vast te stellen wat de Nederlandse inspanningen hebben opgeleverd.
- Specifieke interventies om migratiekeuzes te beïnvloeden, zoals informatiecampagnes en projecten, hebben geen aantoonbaar effect op het de intentie van mensen om te migreren of op daadwerkelijke migratie.
- Irreguliere migratie is in beperkte mate beïnvloedbaar door Nederlandse en Europese beleidsinterventies: literatuur en Europese ervaringen laten zien dat effecten tijdelijk en route-specifiek zijn.

### 3.3.1 Beleidsstheorie

Irreguliere migratie tegengaan is al langere tijd een centrale doelstelling van het Nederlandse migratiebeleid. In de *Integrale Migratieagenda* uit 2018 werd het als eerste beleidsdoel geformuleerd. Ook in latere beleidsnota's en coalitieakkoorden blijft het beperken van irreguliere migratie een expliciete beleidsprioriteit, waarbij migratiepartnerschappen als belangrijk instrument worden genoemd.<sup>55</sup>

Hoewel de doelstelling dus politiek prominent is, is het beleid ervoor beperkt uitgewerkt. Het bevat geen concrete indicatoren, doelstellingen of tijdspaden om voortgang aan te toetsen.<sup>56</sup> Ook op *outcome*-niveau is niet concreet uitgewerkt hoe de Nederlandse inzet veranderingen in irreguliere migratie kan opleveren. Tegelijkertijd veronderstelt het beleid impliciet dat irreguliere migratie in zekere mate beïnvloedbaar is door interventies van Nederland en de EU.

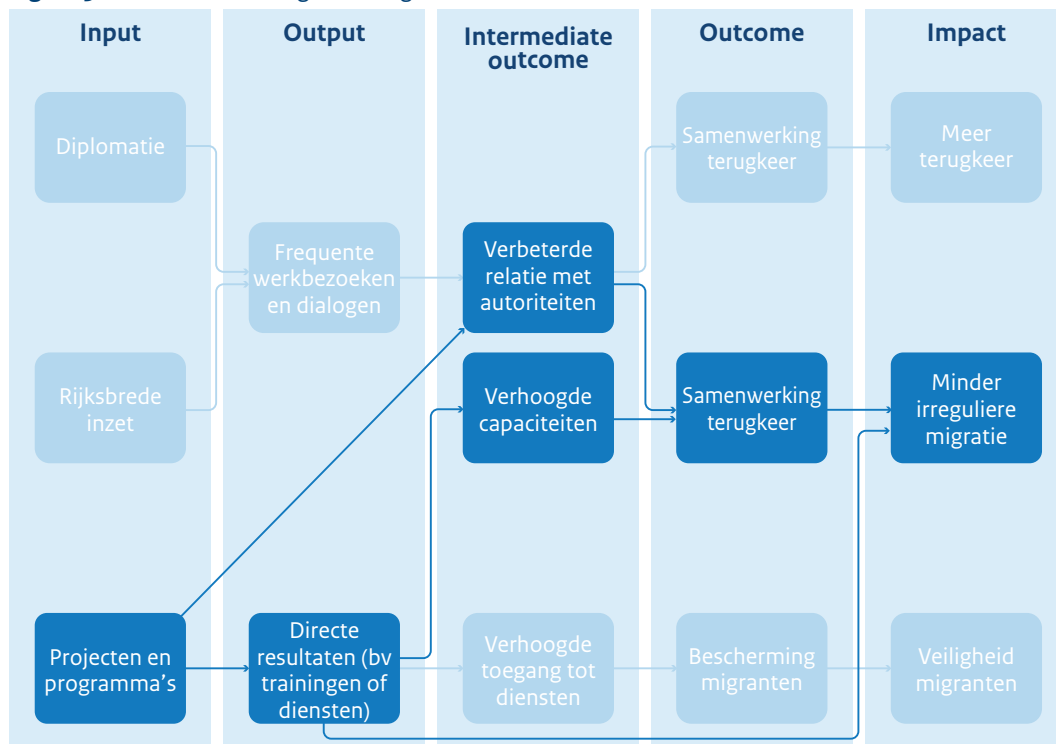
| 28 |

De beleidstheorie achter de Nederlandse inzet is tweeledig, zoals is te zien in figuur 5. Ten eerste richt Nederland zich op het versterken van migratiemanagement in landen langs belangrijke migratieroutes richting Europa. In het kader van de migratiepartnerschappen financiert Nederland via internationale organisaties projecten die als doel hebben de capaciteiten te versterken van nationale autoriteiten om irreguliere migratie tegen te gaan. Daarnaast zet Nederland voor specifieke projecten enkele medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in om met trainingen bij te dragen aan capaciteitsopbouw. Een belangrijk deel van de Nederlandse inzet gebeurt in EU-verband. De diplomatieke en financiële bijdrage aan migratiemanagement verloopt grotendeels via de EU en in mindere mate langs bilaterale kanalen.

55 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doen waar Nederland goed in is*, pp 10-11; Rijksoverheid, [Regeerprogramma kabinet-Schoof](#).

56 Cijfers over irreguliere migratie liggen in partnerschapslanden bovendien politiek gevoelig en zijn daardoor beperkt beschikbaar. Aankomstcijfers in EU-landen bieden wel inzicht in trends, maar zeggen minder over de onderliggende migratiedynamieken. Hierdoor is het moeilijker vast te stellen hoeveel mensen irregulier in ieder land verblijven en hoeveel mensen irregulier het land verlaten.

Figuur 5. Beleidstheorie irreguliere migratie



Ten tweede probeert Nederland de keuze van potentiële migranten te beïnvloeden. Daartoe financiert Nederland activiteiten die tot doel hebben mensen te beïnvloeden die overwegen te migreren. Het gaat bijvoorbeeld om informatiecampagnes over de risico's van irreguliere migratie en projecten om perspectieven van migranten in transitlanden te verbeteren.<sup>57</sup>

| 29 |

Op basis van deze twee sporen onderscheidt IOB de volgende veronderstellingen. Ten eerste veronderstelt het beleid dat versterking van migratiemanagement in partnerlanden ertoe leidt dat irreguliere migratie afneemt. Ten tweede veronderstelt het beleid dat door de omstandigheden en informatiepositie van potentiële migranten te beïnvloeden, de prikkels om (door) te migreren naar Europa kunnen worden verminderd. Beide aannames leggen bloot dat het Nederlandse beleid ervan uitgaat dat irreguliere migratie beïnvloedbaar is door beleidsinterventies van Nederland en de EU.

### 3.3.2 Contextbeschrijving

De EU heeft in de afgelopen jaren met politieke akkoorden en financiële instrumenten geprobeerd irreguliere migratie vanuit Noord-Afrika en het Midden-Oosten te beperken – zoals in paragraaf 2.1 uiteengezet. Nederland draagt diplomatiek en financieel bij aan de Europese beleidsagenda.

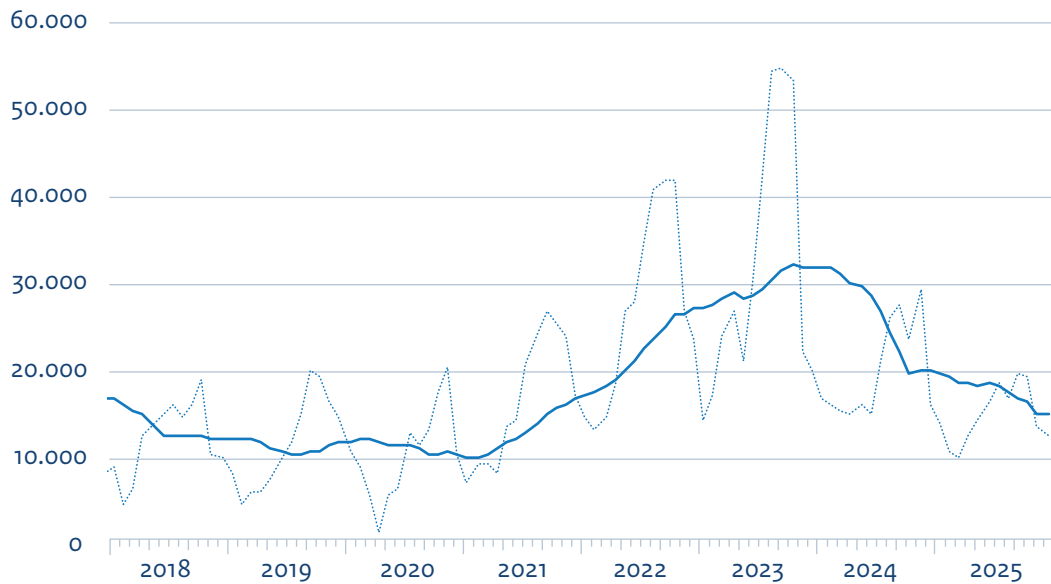
De piek in irreguliere aankomsten in de EU lag in oktober 2015, toen meer dan 400.000 irreguliere grensoverschrijdingen naar de EU werden geregistreerd. Tegen deze achtergrond sloten de EU en Turkije in 2016 de EU-Turkije Verklaring. Deze bevatte afspraken over versterkte grensbewaking, terugname van irreguliere migranten, financiële steun voor de opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije en hervestiging naar Europa. De afspraken betroffen ook verdere samenwerking tussen de EU en Turkije, onder meer voor visumliberalisering en de douane-unie. In 2016 en 2017 nam het aantal aankomsten in Griekenland sterk af.<sup>58</sup>

57 Dit is de directe pijl tussen 'directe resultaten' op output-niveau en minder irreguliere migratie op impact-niveau in figuur 5.

58 Een belangrijk deel van deze daling zette al in vóór het formele moment van de Verklaring. Een studie van het WODC concludeert dat een gedeelte van de afname kan worden toegeschreven aan het *Joint Action Plan (JAP)* van eind november 2015, aan beleidsveranderingen in Turkije en aan het sluiten van de Westelijke Balkanroute. Zie: Bijlage 10, Kuschminder, K. et al., *Decision making on the Balkan Route and the EU-Turkey Statement*, WODC, 2019.

Tussen 2018 en 2025 fluctueerde het aantal geregistreerde irreguliere grensoverschrijdingen naar de EU per maand tussen ongeveer 10.000 en 30.000.

**Figuur 6.** Aantal irreguliere grensoverschrijdingen naar de EU, jaarlijks rollend gemiddelde, per maand (2018 – 2025)



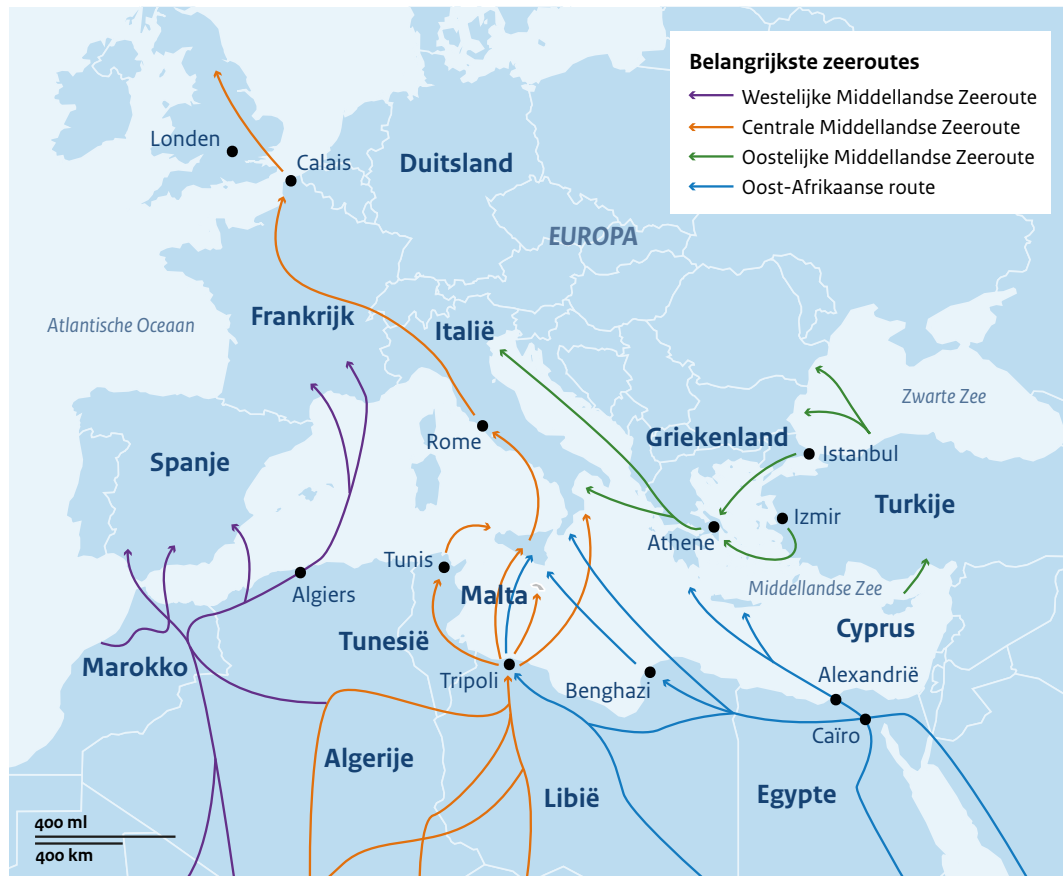
Bron: cijfers Frontex.

| 30 |

Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van interventies om irreguliere migratie tegen te gaan. Om de bevindingen daaruit te synthetiseren, zijn in opdracht van IOB voor deze evaluatie twee literatuurstudies uitgevoerd – zie bijlagen 8 en 10. Uit die literatuuronderzoeken blijkt dat er brede consensus bestaat dat interventies om irreguliere migratie tegen te gaan vooral tijdelijke en route-specifieke effecten hebben. Ze leiden volgens de onderzoeken tot een verplaatsing naar alternatieve routes of methoden. Beide studies stellen bovendien dat het lastig is om causaliteit vast te stellen. Migratie wordt namelijk beïnvloed door verschillende andere factoren, waaronder (geo)politieke ontwikkelingen en conflicten. Irreguliere migratie is daarmee beperkt tegen te gaan. Migratiebewegingen naar de EU zijn grotendeels afhankelijk van factoren die buiten de invloedssfeer van Nederland en de EU liggen.

De tijdelijke en routespecifieke aard van de effecten van interventies wordt zichtbaar op de centrale en westelijke Middellandse Zeeroutes. Migratiebewegingen daar hebben zich regelmatig verplaatst naar alternatieve routes.

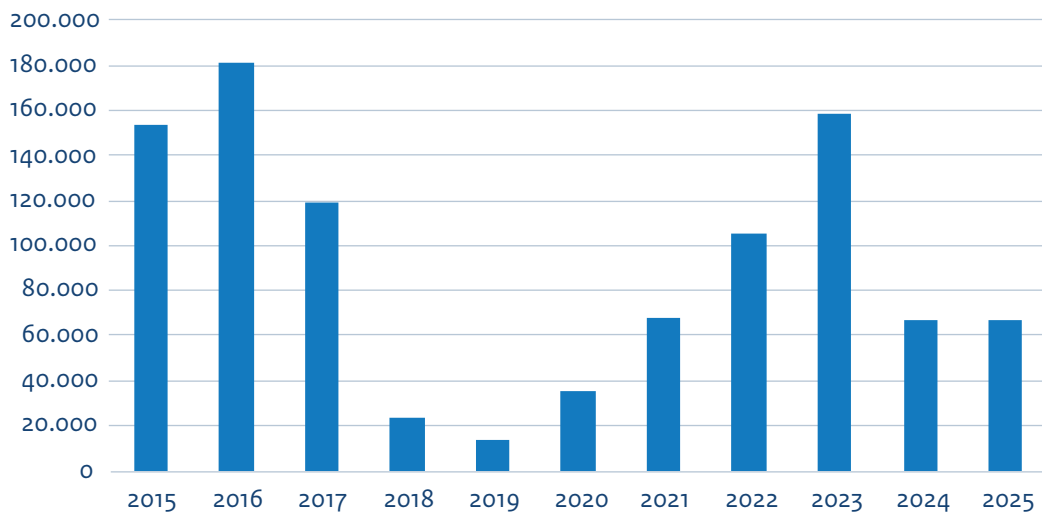
**Figuur 7.** Migratieroutes via de Middellandse Zee richting Europa



| 31 |

Vanaf 2014 namen de irreguliere aankomsten via de centrale Middellandse Zeeroute naar Europa toe. In 2017 sloot Italië, gesteund door de EU, een overeenkomst met Libië om migratie te beperken door de Libische kustwacht te versterken. In de jaren daarna nam het aantal geconstateerde irreguliere grensoverschrijdingen op de centrale Middellandse Zeeroute sterk af – zie figuur 8.

**Figuur 8.** Centrale Middellandse Zeeroute (2015 – 2025)

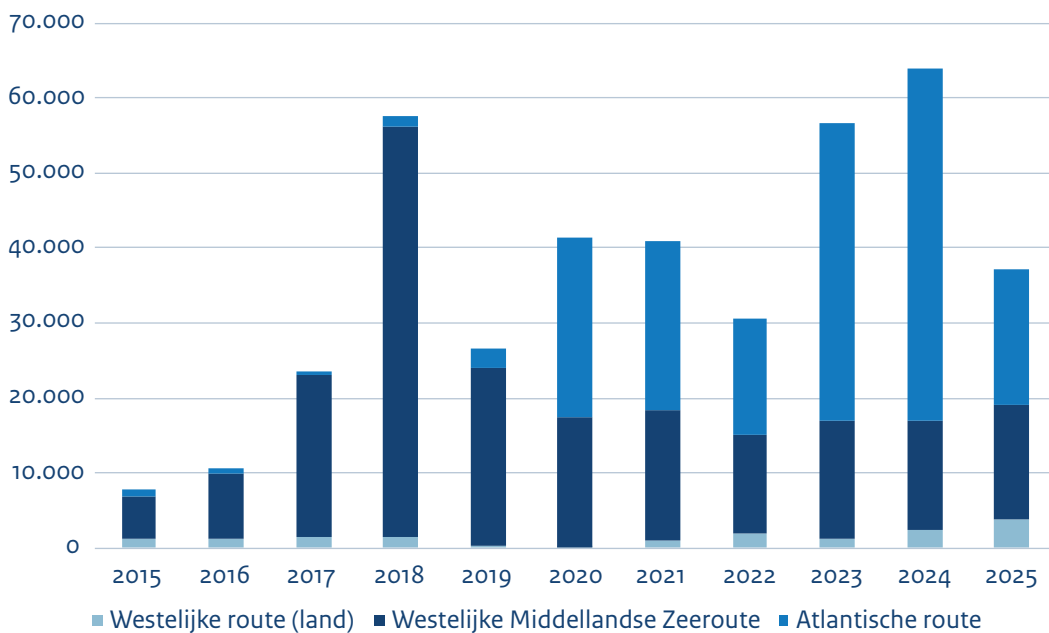


Bron: cijfers Frontex

Deze afname was tijdelijk van aard; in de daaropvolgende jaren namen de vertrekcijfers op de centrale Middellandse Zeeroute opnieuw toe. Dat kwam mede doordat irregulier vertrek zich deels verplaatste naar Tunesië.<sup>59</sup> Na 2023 daalden ook de aankomsten vanuit Tunesië, in een context van aangescherpt Tunesisch migratiebeleid en Europese steun.

Een verplaatsing van migratiebewegingen naar alternatieve routes is ook zichtbaar op de westelijke Middellandse Zeeroute. Na een sterke toename van irreguliere aankomsten in Spanje sloot de EU in 2018 een migratieakkoord met Marokko en verstrekke zij financiële steun voor migratiemanagement. In 2019 nam het aantal geconstateerde irreguliere grensoverschrijdingen af – zie figuur 9.

**Figuur 9.** Westelijke Middellandse Zeeroute en Atlantische Route (2015 – 2025)



Bron: cijfers Frontex

In de jaren daarna verschoof migratie deels naar alternatieve routes, waaronder de Atlantische route naar de Canarische eilanden.<sup>60</sup> Deze route is veel gevaarlijker en heeft geleid tot een toename van het aantal doden en vermisten.<sup>61 62</sup>

### 3.3.3 Effectiviteit

In het kader van de partnerschappen financierde Nederland projecten van internationale organisaties en ngo's die moesten helpen irreguliere migratie tegen te gaan. IOB heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van dergelijke projecten in Marokko en Turkije.

59 Volgens cijfers van Frontex betroffen de detecties in de periode vóór 2018 en vanaf 2020 deels mensen uit dezelfde herkomstlanden en deels uit andere landen. In beide perioden werden bijvoorbeeld mensen uit Bangladesh en Guinee gedetecteerd. Voor 2018 ging het daarnaast relatief vaak om mensen uit Eritrea en Nigeria, terwijl deze nationaliteiten na 2020 veel minder voorkwamen.

60 Volgens cijfers van Frontex en UNHCR betroffen de detecties en aankomsten in de periode vóór 2019 en vanaf 2020 deels mensen uit dezelfde herkomstlanden. In beide perioden werden bijvoorbeeld mensen uit Mali, Guinea, Marokko en Ivoorkust geteld onder de voornaamste nationaliteiten van aankomst in Spanje, met een verschuiving van de aankomsten naar de Canarische eilanden.

61 Zo werden in 2024 meer dan 10.000 doden en vermisten geteld, en in 2025 meer dan 3.000. Zie: Caminando Fronteras, [Monitoring The Right To Life 2025](#), 2025.

62 In de eerste maanden van 2026 laten de cijfers van Frontex een afname van de Atlantische route naar de Canarische eilanden zien, en tegelijkertijd een stijging in het aantal vertrekken vanuit Algerije.

### Migratiemanagement

De Nederlandse inzet voor migratiemanagement en grensbeheer speelt zich af in een veld met meerdere internationale actoren met veel omvangrijkere budgetten. In de onderzochte landen spelen vooral de Europese Unie en nabijgelegen EU-lidstaten een dominante rol op het gebied van migratiemanagement en grensbewaking. In Tunesië waren Italië en de Europese Unie de belangrijkste partners, in Marokko vervulde Spanje een dominante rol en in Turkije was de Europese Unie de belangrijkste actor. In vergelijking daarmee is de Nederlandse inzet beperkt. Nederland stelt zich bovendien terughoudender dan andere landen op bij verzoeken van partnerlanden om materiële steun voor grensbeheer en uitrusting voor veiligheidsdiensten. Een reden daarvoor is onder meer dat daar risico's mee gepaard gaan. Zo zou materiële steun gebruikt kunnen worden in situaties waarbij mensenrechten geschonden worden. Monitoring door het donorland is daarbij maar beperkt mogelijk. Verschillende andere landen zijn wel bereid dergelijke steun te leveren.

In Turkije steunde Nederland bijvoorbeeld het door het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) uitgevoerde SYNCRON-programma. Dat had tot doel de coördinatie tussen lokale en centrale migratieautoriteiten te verbeteren en daarmee bij te dragen aan effectiever grensbeheer. Via het door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) uitgevoerde project *Integrated and Scalable Approach to the Mixed Migration Flows by the Borders of Türkiye* beoogde Nederland daarnaast de capaciteit van Turkse autoriteiten voor grensbeheer te helpen versterken.<sup>63</sup> Met dergelijke interventies trachtte Nederland bij te dragen aan effectiever migratiemanagement en aan sterkere institutionele samenwerking. In Turkije heeft Nederland beperkt toegang tot grens- en projectlocaties, operationele processen en besluitvorming over projectimplementatie. Daardoor is het voor zowel IOB-onderzoekers als voor Nederlandse beleidsmedewerkers moeilijk om de bijdrage van deze projecten aan migratiedoelstellingen zelfstandig te monitoren en te evalueren.<sup>64</sup>

In Marokko en Tunesië financierde Nederland enkele activiteiten die direct gericht zijn op migratiemanagement. Nederland steunde in beide landen het *North Africa project* van het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Dat houdt zich bezig met de aanpak van mensenhandel en -smokkel. De bijdrage aan het tegengaan van irreguliere migratie is in Marokko echter indirect.

### Beïnvloeden van keuze migranten

Nederland probeert migratiebeslissingen van potentiële migranten te beïnvloeden met informatiecampagnes en bewustwordingsactiviteiten in verschillende partnerlanden.<sup>65</sup> In Marokko financierde Nederland een project dat jongeren via sociale media en educatieve activiteiten informeerde over de risico's van irreguliere migratie. Maar geïnterviewde ouders, leraren en jongeren in Marokko zeiden dat het project geen invloed had op de wens van jongeren om te migreren. Deze bevindingen sluiten aan bij de voor deze evaluatie uitgevoerde literatuurstudie. Daaruit blijkt namelijk dat dergelijke interventies vrijwel geen effect hebben op de intentie om te migreren en geen effect hebben op daadwerkelijke migratie – zie bijlage 6.

Ook projecten om sociaal-economische perspectieven van migranten in transitlanden te verbeteren hebben vrijwel geen invloed. Uit interviews met begunstigden van zo'n project in Marokko, bleek dat zij ook na afloop nog steeds de intentie hadden om door te migreren naar Europa. Ze zeiden dat ze ondanks het project geen toegang hadden tot de formele arbeidsmarkt; het project had dus geen effect. Ook deze bevindingen sluiten aan bij bevindingen uit de bredere literatuur - zie bijlage 7.

Nederland steunde daarnaast ook programma's voor vrijwillige terugkeer van migranten in transitlanden, waaronder het COMPASS-programma van IOM. Volgens interne rapportage van IOM heeft het programma in Marokko tussen 2021 en 2024 2.047 mensen geholpen vrijwillig terug te keren. Het is echter onduidelijk in hoeverre dit programma doorreizen van migranten naar Europa voorkomt, aangezien IOM zich richt op personen die al bereid waren terug te keren.

63 Dit project is een onderdeel van het COMPASS-programma.

64 Andere Europese landen en de EU hebben ook beperkte toegang tot grensgebieden en infrastructuur, waardoor monitoring ook voor hen lastig is.

65 Nederland financiert zulke interventies in Marokko, Nigeria, Egypte en Irak.

Een veronderstelling in het Nederlandse buitenlandbeleid is dat ontwikkelingssamenwerking in herkomstlanden irreguliere migratie kan helpen tegengaan. Ontwikkelingssamenwerking pakt grondoorzaken van migratie aan, zoals armoede, gebrek aan werkgelegenheid en beperkte toekomstperspectieven. Box 2 presenteert het bewijs achter de beleidsveronderstelling. De literatuur biedt zeer weinig steun voor deze aanname.

### Box 2. Ontwikkelingssamenwerking om grondoorzaken van migratie aan te pakken

De relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en migratie is al langer onderwerp van debat. Een eerdere literatuurstudie van IOB (2018) liet zien dat economische groei niet vanzelfsprekend tot minder migratie leidt, maar er juist toe kan bijdragen dat meer huishoudens de benodigde middelen krijgen om migratie te financieren. Recente macro-economische studies bevestigen dit beeld. Ze laten zien dat er geen verband bestaat tussen ontwikkelingssamenwerking en het aantal irreguliere grensoverschrijdingen of intenties om door te migreren naar Europa.<sup>66</sup>

Ook studies naar specifieke ontwikkelingsinterventies vinden geen eenduidig remmend effect op migratie. Als die effecten al worden gevonden, zijn ze doorgaans klein en wijzen ze bovendien in verschillende richtingen, zo laat de door 3ie uitgevoerde literatuurstudie zien.<sup>67</sup> Sommige interventies verminderen migratie-intenties met enkele procentpunten. Andere – zoals cash transfers – kunnen de intenties juist versterken doordat zij financiële beperkingen wegnemen. Er zijn bovendien maar weinig evaluaties die de effecten op daadwerkelijke migratie meten.

## 3.4 Bescherming

### 3.4.0 Hoofdbevindingen

- De Nederlandse diplomatieke bijdrage aan de bescherming van migranten in de onderzochte partnerschapslanden is beperkt en maakt geen structureel onderdeel uit van het migratiepartnerschapsbeleid.
- De projectmatige bijdrage aan bescherming van migranten sluit in de praktijk beperkt aan op hun behoeften; toegang tot basisdiensten is de belangrijkste behoefte van migranten, terwijl de door Nederland gefinancierde inzet in Marokko en Tunesië zich vooral richt op vrijwillige terugkeer.
- Het klimaat voor vluchtelingen en migranten is de afgelopen jaren verslechterd in de casestudielanden, voornamelijk in Tunesië en Turkije, en in mindere mate ook in Marokko.
- De Nederlandse programmatische bijdrage aan de bescherming van migranten is in de onderzochte landen slechts beperkt effectief: COMPASS, het grootste programma dat Nederland ondersteunt, sluit in Marokko en Tunesië zeer beperkt aan op de noden van migranten en wordt op bepaalde vlakken gebrekkig geïmplementeerd. De meeste diensten zijn afhankelijk van registratie voor vrijwillige terugkeer. De kleinere programma's sluiten beter aan op de noden van migranten maar zijn te beperkt in reikwijdte om te kunnen spreken van een bijdrage aan bescherming.

### 3.4.1 Beleidsstheorie

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, bestond in de evaluatieperiode geen eensgezindheid tussen de ministeries over in hoeverre bescherming een doelstelling van het partnerschapsbeleid was.<sup>68</sup> Uit een door IOB uitgevoerde enquête blijkt dat bescherming vooral bij het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gezien als belangrijke beleidsdoelstelling. Binnen het ministerie wordt deze doelstelling echter breed en diffuus ingevuld. Ze omvat uiteenlopende activiteiten, variërend van

66 Zo vindt Restelli geen statistisch bewijs voor de these dat ontwikkelingssamenwerking migratie vermindert: totale hulp heeft geen effect op het aantal irreguliere grensoverschrijdingen naar Europa, terwijl bilaterale hulp zelfs samenhangt met een kleine toename daarvan. In een vergelijkbare analyse komen Clist en Restelli tot dezelfde conclusie specifiek voor Italiaanse ontwikkelingssamenwerking. In een vervolgstudie laat Restelli eveneens zien dat hulp aan migranten in Libië geen statistisch significant effect heeft op hun intentie om door te reizen naar Europa. Zie: Restelli, G., The effects of development aid on irregular migration to Europe: Deterrence or attraction?, Development Policy Review, 39(6), pp. 926-952, 2021. Clist, P. en Restelli, G., Development aid and international migration to Italy: Does aid reduce irregular flows?, The World Economy, 44(5), pp. 1281-1311, 2021. Restelli, G., Does aid to migrants in "transit countries" affect their movement intentions? Evidence from Libya, World Development, 191, 106980, 2025.

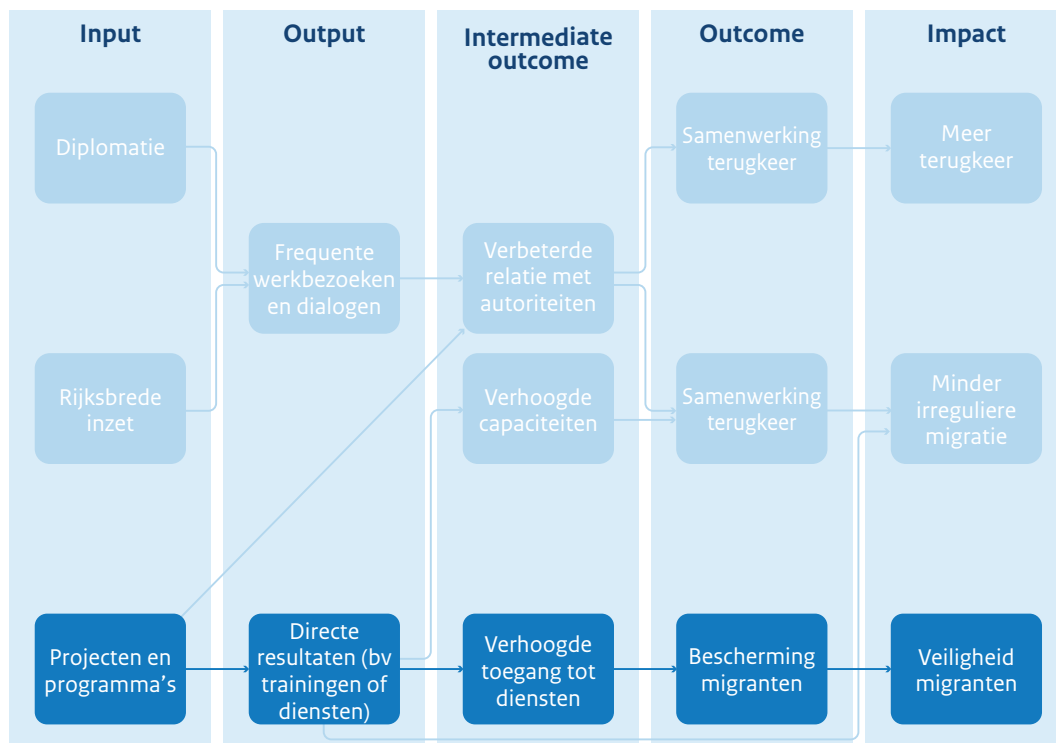
67 Slechts een klein aantal impactevaluaties meet migratie-uitkomsten, en meestal hebben die betrekking op migratie-intenties in plaats van feitelijke migratie.

68 Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ziet 83% van de bevroegde beleidsmedewerkers bescherming als doelstelling. Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid is dat 55%.

het aanbieden van basisdiensten en het versterken van asielsystemen tot het bevorderen van vrijwillige terugkeer uit partnerlanden.<sup>69</sup>

In veel migratiepartnerschapslanden ontbreekt het aan basisdiensten voor migranten zoals gezondheidszorg, onderdak en psychosociale hulp. De door Nederland gefinancierde beschermingsprogramma's van de Verenigde Naties en van ngo's bieden ondersteuning aan migranten die deze diensten nodig hebben. De onderliggende aanname is dat deze programma's aansluiten bij de behoeften van migranten en dat zij daarom kunnen helpen migranten te beschermen.

**Figuur 10.** Beleidstheorie bescherming



Om de concrete inzet voor bescherming te evalueren, heeft IOB gekeken naar projecten van het ministerie van Buitenlandse Zaken die onder meer bescherming als doel hebben.<sup>70</sup> IOB heeft onderzocht in hoeverre de doelstellingen in overeenstemming waren met de noden van kwetsbare migranten (relevantie) en in hoeverre de projecten bijdroegen aan de eigen doelstellingen (effectiviteit). Daarnaast is ook onderzocht welke rol bescherming speelt in de formele migratiedialogen.

<sup>69</sup> Uit een in opdracht van IOB uitgevoerde literatuurstudie blijkt dat er geen algemene definitie van het begrip bescherming bestaat in humanitaire context. Hierdoor ontstaat vaak conceptuele verwarring over wat al dan niet deel uitmaakt van de concrete inzet op bescherming. Voor deze evaluatie heeft IOB zich gericht op de concreet waarneembare programmatische inzet op bescherming middels door Nederland gefinancierde projecten in partnerlanden.

<sup>70</sup> De mate waarin er in projecten van het ministerie van Justitie en Veiligheid is ingezet op bescherming is niet onderzocht omdat projecten met een beschermingscomponent op het moment van de evaluatie een te korte looptijd hadden.

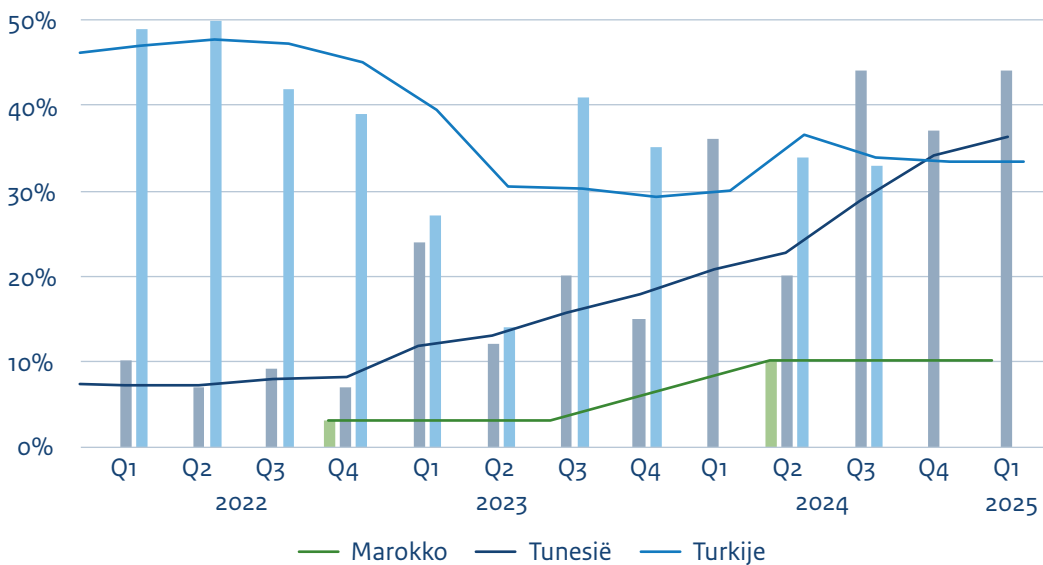
### 3.4.2 Beschermingscontext in Marokko, Tunesië en Turkije

IOB onderzocht in Marokko, Tunesië en Turkije de beschermingscontext voor migranten. In Turkije en Tunesië is het draagvlak voor de aanwezigheid en opvang van migranten de laatste jaren afgenomen. Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben hun sociaal-economische positie verslechterd.

Die ontwikkelingen hadden een weerslag op de organisaties die hulp verlenen aan migranten en vluchtelingen. In beide landen heeft de VN Vluchtelingenorganisatie UNHCR steeds meer moeilijkheden met het uitvoeren van haar mandaat. Zo heeft de organisatie in Tunesië sinds juni 2024 het registreren van nieuwe asielzoekers moeten opschorten. Uit interviews blijkt dat de autoriteiten het werk bemoeilijkten van kleinere ngo's die voorheen hulp boden aan migranten. Uiterst kwetsbare groepen, zoals alleenstaande minderjarige kinderen, zijn hierdoor erg moeilijk te bereiken door de nog actieve partijen die beschermingsactiviteiten aanbieden.

Niet alleen het aanbod aan diensten nam af. Ook de veiligheidssituatie voor migranten verslechterde. IOB sprak met migranten en partijen die beschermingsactiviteiten aanbieden in Turkije en Tunesië. Zij melden in toenemende mate geweld, waaronder arbitraire arrestaties, interne deportaties, fysiek geweld en gendergerelateerd geweld. Door IOB onderzochte data bevestigen dat migranten de context in Marokko en Tunesië vandaag als gevaarlijker beschouwen dan enkele jaren geleden. In Turkije is die perceptie door de jaren ondanks een daling hoog gebleven (zie figuur 11).<sup>71</sup> De meest genoemde daders van incidenten zijn in de drie landen gelinkt aan de autoriteiten (zie figuur 12).

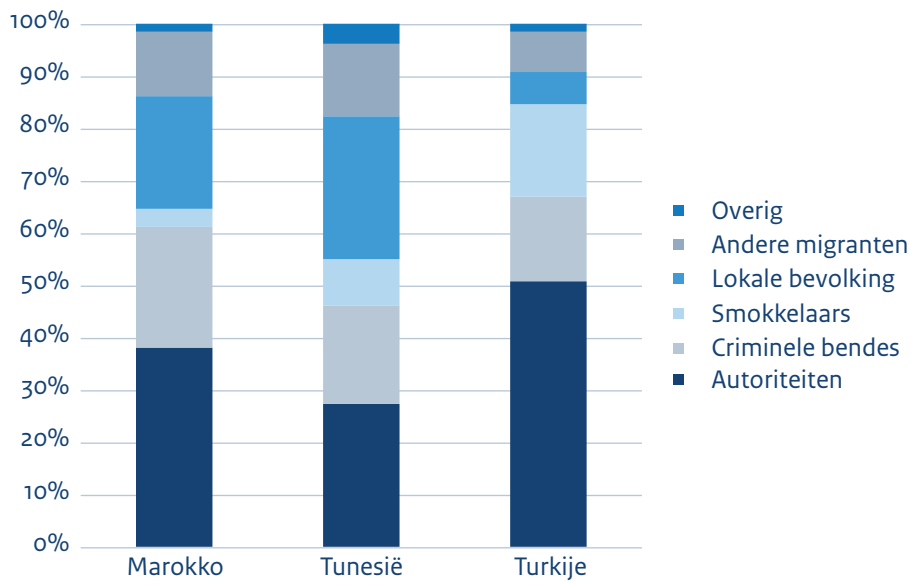
**Figuur 11:** Perceptie van gevaar, migranten in Marokko, Tunesië en Turkije<sup>72</sup>



Bron: enquête data verkregen van externe organisatie

71 De vraag waarop respondenten antwoord gaven is: 'Wat was de meest gevaarlijke plaats op jouw migratieroute? (meerdere antwoorden mogelijk)'.

72 Deze grafiek presenteert het aantal mensen dat minstens één keer een plek in hun land van verblijf omschrijft als gevaarlijk, als percentage van alle geïnterviewde personen die in dat land waren.

**Figuur 12:** Uitsplitsing naar dader van veiligheidsincidenten in Marokko, Tunesië en Turkije<sup>73</sup>

Bron: enquête data verkregen van externe organisatie

In Marokko is de situatie voor migranten minder precair. Het land voert naar eigen zeggen een ‘humaan grensbeleid’ en profileert zich graag als regionale koploper op het gebied van mensenrechten. Hoewel respondenten in Marokko inderdaad zeggen dat het land een humaner beleid voert dan andere landen in de regio, blijkt dat de omstandigheden er niet zonder gevaar zijn voor migranten. Zo worden er in Marokko bijvoorbeeld bij interne deportaties migranten gearresteerd in steden in het noorden van Marokko en in het zuiden weer vrijgelaten. Grootschalige incidenten zijn er echter zeldzaam.

### 3.4.3 Relevantie

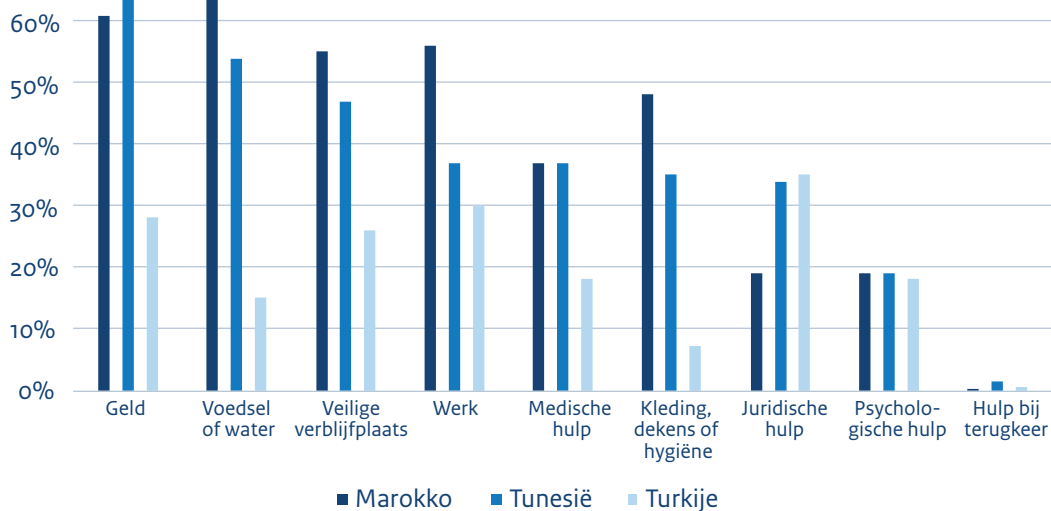
Migranten in Marokko, Tunesië en Turkije geven in enquêtes aan vooral behoefte te hebben aan basisvoorzieningen zoals geld, voedsel en onderdak – zie figuur 13. Door IOB afgenomen interviews en focusgroepen in die landen bevestigen dat beeld. Betrokken beleidsmedewerkers erkennen in de IOB-enquête eveneens het belang van basisdiensten.<sup>74</sup>

Er is een duidelijke mismatch zichtbaar tussen de veronderstelde en de daadwerkelijke noden van migranten. Uit de IOB-enquête blijkt dat bijna de helft van de Nederlandse beleidsmedewerkers terugkeerhulp als belangrijk ziet voor de bescherming van migranten,<sup>75</sup> terwijl migranten zelf aangeven hier nauwelijks behoefte aan te hebben. Figuur 13 laat dit zien: minder dan 1% van de migranten in de drie landen gaf aan behoefte te hebben aan hulp bij terugkeer.

<sup>73</sup> De vraag die hierbij gesteld wordt is welke daders aan incidenten in een bepaald land gelinkt kunnen worden. In Marokko zijn antwoorden gebaseerd op 240 respondenten op een totaal van 2.400 respondenten die in Marokko zijn geweest. In Tunesië gaat het om 1.115 respondenten op een totaal van 6.692 respondenten die in Tunesië zijn geweest. In Turkije zijn het 3.281 respondenten op een totaal van 8.517 respondenten die in Turkije zijn geweest.

<sup>74</sup> 64 van 76 respondenten in de enquête gaven aan dat basisdiensten belangrijk zijn voor de bescherming van migranten.

<sup>75</sup> 33 van de 76 respondenten in de enquête gaven aan dat vrijwillige terugkeer belangrijk is voor bescherming van migranten.

**Figuur 13:** Noden van migranten in Marokko, Tunesië en Turkije

Bron: enquête data verkregen van externe organisatie

Bij COMPASS, het grootste programma van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het gebied van bescherming van migranten, dat uitgevoerd wordt door IOM, ligt het accent van de onderzochte dienstverlening op migranten die vrijwillig naar huis willen terugkeren. Voor migranten die niet willen terugkeren is er slechts zeer beperkt ondersteuning (zie paragraaf 3.4.4.). Maar uit figuur 13 blijkt dat terugkeer nauwelijks een behoefte is van migranten in Marokko, Tunesië en Turkije. Terugkeer is vooral een beleidsdoelstelling van partnerschapslanden zelf. Zij willen bereiken dat het aantal migranten op hun grondgebied vermindert. AVR-programma's (*assisted voluntary return*) beantwoorden dus voornamelijk aan de behoeften van de overheden in partnerschapslanden. Ze sluiten daarmee aan bij het Nederlandse voornemen de programmering in partnerschapslanden af te stemmen op hun noden.<sup>76</sup>

De kleinere beschermingsprogramma's die Nederland financiert, sluiten beter aan op de noden van migranten. Ze doen dat vooral waar zij onvoorwaardelijke toegang tot basisdiensten nastreven. Deze programma's zijn echter beperkt in reikwijdte door hun kleinschalig karakter.

### 3.4.4 Effectiviteit

#### Diplomatieke bijdrage

Geïnterviewde ambassademedewerkers uit gelijkgezinde landen stellen dat Nederland zich in verhouding tot andere Europese landen zichtbaarder en actiever opstelt als het gaat om de bescherming en mensenrechten van migranten. Nederland heeft verschillende keren stelligere positie ingenomen over beschermingsvraagstukken. Sommige Nederlandse ambassades bieden daarnaast een platform om relevante partijen uit het maatschappelijk middenveld een stem te geven. Ook zitten ze werkgroepen voor met gelijkgezinde landen over beschermingsvraagstukken.

Ondanks deze actieve houding van Nederland, is de bescherming van migranten niet structureel verankerd in de diplomatieke inzet in de casestudielanden. In formele migratiedialogen speelt bescherming van migranten een beperkte rol. Naast thema's die voor de partnerlanden van belang zijn, gaan de gesprekken vooral over terugkeersamenwerking en het tegengaan van irreguliere migratie. Dit weerspiegelt een bredere ontwikkeling, waarbij bescherming en mensenrechten in de praktijk een minder expliciet onderdeel zijn geworden van het beleid. Nadrukkelijke aandacht hiervoor ligt gevoelig bij de autoriteiten van partnerlanden. Daardoor ontstaat spanning tussen goede diplomatieke relaties onderhouden enerzijds en migratiegerelateerde mensenrechten- en beschermingskwesaties agenderen anderzijds.

<sup>76</sup> Zo'n aansluiting bij de beleidsprioriteiten van lokale overheden heeft ook een positieve kant. Door haar AVR-dienstverlening wordt IOM door lokale autoriteiten gewaardeerd als partner en kan de organisatie, makkelijker dan andere VN-agentschappen, nog activiteiten uitvoeren.

In de praktijk krijgen migratiebelangen zoals terugkeer bevorderen of irreguliere migratie tegengaan of andere zwaarwegende belangen vaak voorrang. Volgens respondenten in Marokko, Tunesië en Turkije heeft Nederland zich daarom de afgelopen jaren terughoudender opgesteld over mensenrechten en beschermingsvraagstukken.

### Programma's en projecten

De Nederlandse programmatische bijdrage aan het beschermen van migranten in migratiepartnerschapslanden bestaat uit financiële ondersteuning van VN-organisaties en ngo's.

IOB onderscheidt drie typen interventies in de door Nederland ondersteunde beschermingsprogramma's:

- 1) migranten voorzien van basisdiensten;
- 2) toegang tot vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst;
- 3) capaciteitsopbouw van overheidsdiensten met betrekking tot bescherming.

IOB onderzoekt interventietypen 1 en 2 in Marokko, Tunesië en Turkije en stelde vast dat de door Nederland gefinancierde projecten weinig bescherming bieden aan kwetsbare migranten. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat vrijwillige terugkeer een voorwaarde is om hulp te krijgen, de politieke gevoeligheid van beschermingsinitiatieven in de lokale context en de kleinschaligheid van projecten die steun zonder voorwaarden bieden.

Het grootste deel van de financiering van projecten op het vlak van bescherming gaat in de onderzochte landen naar de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Met het COMPASS-programma beoogt IOM migranten te helpen beschermen en irreguliere migratie te helpen tegengaan (zie paragraaf 3.3). Nederland heeft voor de tweede fase van het programma voor de periode 2023-2027 in totaal € 176 miljoen toegezegd. Het programma is flexibel inzetbaar en loopt in 14 landen. In Marokko en Tunesië houdt het programma zich grotendeels bezig met het leveren van basisdiensten aan migranten en begeleiding bij vrijwillige terugkeer. In Turkije ligt de focus op het tegengaan van irreguliere migratie.<sup>77</sup> Daarnaast streeft COMPASS naar capaciteitsopbouw van lokale autoriteiten. Omdat de eindevaluatie van het COMPASS-programma uit 2025 niet van voldoende kwaliteit was (zie Box 3), heeft IOB delen van het programma apart onderzocht, zonder te verwijzen naar de eindevaluatie.

| 39 |

## Interventietype 1: basisdiensten voor migranten

### IOB - COMPASS

Eén van de doelstellingen van het COMPASS-programma van IOM is basisdiensten en bescherming te bieden aan kwetsbare migranten. Volgens projectdocumentatie en IOM-medewerkers zijn deze diensten voor iedereen toegankelijk. Voor deze evaluatie heeft IOB in Tunesië en Marokko onderzocht in hoeverre de door Nederland gesteunde activiteiten hebben bijgedragen aan bescherming van kwetsbare migranten.

Dit onderzoek stelt meerdere beperkingen vast in de uitvoering van basisdiensten in het COMPASS-programma. Volgens de projectdocumentatie zou het programma in Marokko beschermingsdiensten verlenen aan kwetsbare migranten, los van hun intentie om terug te keren naar het land van herkomst. IOB sprak in Marokko met 49 migranten die niet de bedoeling hadden om terug te keren, en zich tot het COMPASS-programma hadden gewend. Van hen zeiden er 31 geen ondersteuning te hebben ontvangen, terwijl zij door IOM wel als begunstigde van het programma waren geregistreerd. Migranten in Marokko geven herhaaldelijk aan dat zij zich bij IOM voor vrijwillige terugkeer moeten registreren om toegang tot diensten van het COMPASS-programma te krijgen. Meerderen van hen zeiden bijvoorbeeld dat hun medische hulp werd geweigerd, tenzij zij zich zouden registreren voor vrijwillige terugkeer. Ook in Tunesië zeiden migranten zonder intentie om terug te keren dat hulp amper beschikbaar is.

<sup>77</sup> In Turkije lopen onder het partnerschapsbeleid geen bilaterale beschermingsprojecten. De EU is in Turkije de grootste donor op het vlak van bescherming.

Voor de migranten zonder intentie om terug te keren die toch ondersteuning kregen in Marokko en Tunesië, ging het meestal om een eenmalige en kleinschalige bijdrage, bijvoorbeeld voor zorg of medicatie. Om dergelijke diensten aan te bieden, werkte IOM in Marokko samen met lokale organisaties. In de praktijk bleken sommige daarvan slechts beperkt op migranten gericht en voornamelijk, of zelfs uitsluitend, de lokale bevolking te ondersteunen. In Tunesië kunnen enkele van de kwetsbaarste migranten tijdelijk in een opvangtehuis verblijven.

Deze bevindingen wijzen erop dat de mogelijkheden om hulp te krijgen zeer beperkt zijn voor migranten in Marokko en Tunesië die niet zijn geregistreerd voor vrijwillig vertrek. Daarmee richt het programma zich niet primair op kwetsbare migranten, maar op migranten met de intentie om terug te keren, ongeacht of ze zich in een kwetsbare positie bevinden. Het COMPASS-programma is om die reden amper in staat kwetsbare migranten zonder bedoeling om terug te keren in Marokko en Tunesië te beschermen.<sup>78</sup>

### **UNHCR<sup>79</sup>**

Nederland financiert UNHCR in verschillende partnerschapslanden. De programma's van UNHCR richten zich op het registreren van asielzoekers en het bieden van basisdiensten zoals onderdak, medische zorg en geld voor eten. IOB onderzocht hoe deze activiteiten bijdragen aan de bescherming van vluchtelingen in Tunesië.

De operationele ruimte voor UNHCR is significant gekrompen. Sinds juni 2024 staan de Tunesische autoriteiten UNHCR niet langer toe om asielzoekers en vluchtelingen te registreren. Alleen personen die al geregistreerd waren, konden nog aanspraak maken op ondersteuning van UNHCR en zijn partners. Hierdoor kan UNHCR zijn mandaat niet meer goed uitvoeren en richt de organisatie zich noodgedwongen op een afnemende groep geregistreeerde asielzoekers en vluchtelingen. Tegelijkertijd is het netwerk van lokale partnerorganisaties gekrompen omdat de Tunesische autoriteiten hulp aan migranten en vluchtelingen stelselmatig hebben gecriminaliseerd.

| 40 |

Migranten in Tunesië die hulp ontvingen van de UNHCR en met wie IOB heeft gesproken, zeiden dat de aangeboden hulp vaak ontoereikend was. Opvanglocaties verkeerden in slechte staat, het budget voor basisdiensten was onvoldoende om in maandelijkse kosten te voorzien en een aanzienlijk deel van de geïnterviewden kreeg geen medische en psychosociale zorg.

### **UNICEF<sup>80</sup>**

Nederland steunde een programma van UNICEF dat als doel had migrantenkinderen in Tunesië te helpen beschermen.<sup>81</sup> Net als voor UNHCR kromp ook voor UNICEF de ruimte om te handelen door het beleid van de Tunesische autoriteiten. Tegelijkertijd kon UNICEF, omdat het ook steun biedt aan Tunesische jongeren, goodwill creëren en daardoor een deel van zijn activiteiten zonder inmenging voortzetten.

UNICEF biedt minderjarige migranten vooral psychosociale ondersteuning via doorverwijzing. Directe hulp is beperkt, terwijl veel kinderen kampen met ernstige trauma's. Hoewel de organisatie waardevol werk verricht bij een groeiende groep zeer kwetsbare kinderen, kan het programma slechts in een beperkt deel van hun noden voorzien. De toegang is beperkt, er is capaciteitsgebrek en opvang in Tunesische overheidscentra voor kinderen is tijdelijk van aard. Dat leidt er ook toe dat veel kinderen uit beeld raken en niet langer ondersteund kunnen worden.

78 IOB stelde onregelmatigheden vast in de manier waarop programmabegunstigden werden geteld in de interne M&E-methodiek. Dat kan leiden tot een hoger-dan-werkelijk aantal begunstigden en een vertekend beeld van de reikwijdte van het programma.

79 Het betreft het project 'Enhancing protection and assistance to refugees and asylum seekers in Tunisia'.

80 Het betreft het project 'Safeguarding the rights of children on the move in Tunisia'.

81 IOB heeft alleen de directie dienstverlening van het UNICEF-project onderzocht en niet de aspecten van het project die zich toeleggen op het versterken van overheids capaciteit inzake kinderbescherming. De toegang tot relevante overheidsdiensten was hiervoor te beperkt. Daarnaast bleken meerdere activiteiten voor capaciteitsopbouw niet te hebben plaatsgevonden. Reden was de verslechterde beschermingscontext voor migranten.

### Kleine projecten

Tenslotte onderzocht IOB ook de bijdrage aan de bescherming van migranten van verschillende kleinere projecten, uitgevoerd door UNODC (in Marokko) en Médecins du Monde (in Tunesië<sup>82</sup>). Door hun beperkte schaal kunnen deze projecten nauwelijks structurele oplossingen bieden voor bredere beschermingsvraagstukken. De activiteiten richten zich bovendien zowel op de lokale bevolking als op migranten. In het geval van Médecins du Monde bleek deze gecombineerde benadering de uitvoerbaarheid van het programma te bevorderen ondanks de gevoelige context: , zij leidde tot grotere lokale acceptatie en verankering van de organisatie.

### Interventietype 2: terugkeer

Een tweede financieringsstroom betreft programma's die vrijwillige terugkeer begeleiden vanuit partnerschapslanden naar landen van oorsprong. Dergelijke programma's, doorgaans aangeduid als AVR (*assisted voluntary return*), bieden migranten de mogelijkheid om kosteloos terug te keren naar hun land van oorsprong. De ondersteuning bestaat uit opvang en basisdiensten na registratie, in afwachting van vertrek. In sommige gevallen bieden dergelijke projecten ook ondersteuning bij herintegratie na aankomst in het land van herkomst.<sup>83</sup> In Marokko en Tunesië financiert Nederland deze activiteiten onder het COMPASS-programma van IOM. In Turkije draagt Nederland samen met andere landen bij aan een nationaal terugkeermechanisme (N-AVRR) dat de Turkse autoriteiten in staat moest stellen zelf vrijwillige terugkeer te organiseren.

#### ICMPD – N-AVRR

Nederland steunde het N-AVRR project in Turkije, dat tot doel heeft een nationaal mechanisme voor vrijwillige terugkeer van migranten op te zetten. Het project heeft de capaciteitsopbouw van dit nieuwe mechanisme ondersteund. Tussen 2021 en 2025 zijn bijna 4.000 mensen geholpen bij hun terugkeer. Voor IOB was het niet mogelijk om de kwaliteit van de ondersteuning en het vrijwillige karakter van de terugkeer vast te stellen. De onderzoekers kregen namelijk geen toegang tot de personen die werden geholpen met het project.

Wel bleek uit een bezoek aan een terugkeercentrum en gesprekken met uitvoerders dat de Turkse autoriteiten de N-AVRR-capaciteit kan gebruiken om migranten te laten terugkeren naar landen met een problematische veiligheidssituatie, waar de rechten van de terugkeerder mogelijk geschonden worden.

#### IOM - COMPASS

Het COMPASS-programma heeft in Tunesië en Marokko een omvangrijke AVR-component. In beide landen kunnen migranten zich aanmelden bij een IOM-kantoor om terug te keren naar hun land van oorsprong. IOM-personeel en projectdocumenten maken duidelijk dat migranten gedurende het terugkeertraject kunnen beschikken over onderdak, *cash-based assistance*, medische en psychosociale dienstverlening en overige ondersteuning, zoals het in orde brengen van administratieve formaliteiten. Migranten die kiezen om terug te keren beschikken daarmee op papier over een breder aanbod aan diensten en zorg dan migranten die niet willen terugkeren.

De AVR-dienstverlening vertoont meerdere gebreken. In Marokko en Tunesië zeggen de migranten met wie IOB sprak voor deze evaluatie en die wachten op hun terugkeerprocedure dat de diensten voor terugkeerders vaak gebrekkig zijn. Ze zijn niet in lijn met wat IOM hun heeft voorgehouden. Ook krijgen de migranten vaak geen informatie over de voortgang van de terugkeerprocedure en wachten ze maanden op nieuws over hun terugkeer. In Marokko kunnen migranten enkel door zich fysiek te melden in Rabat nieuws ontvangen over hun terugkeerprocedure. Zij zeggen in sommige gevallen tijdens dergelijke bezoeken slecht te zijn behandeld door IOM-personeel.<sup>84</sup>

82 Het project met Médecins du Monde wordt ook in Marokko geïmplementeerd. De looptijd van het project was hier echter nog te kort om projectresultaten te onderzoeken.

83 In dit geval spreekt men van AVRR (*assisted voluntary return and reintegration*). Dergelijke steun bij re-integratie is niet onderzocht in het kader van deze evaluatie.

84 Migranten kaarten ook de moeilijke bereikbaarheid en de lange reistijd naar IOM-kantoren aan. In sommige gevallen lopen migranten het risico opgepakt te worden onderweg naar een kantoor.

Een deel van de migranten verblijft in afwachting van terugkeer in opvanghuizen. Daar schiet de dienstverlening tekort. Er is een groot gebrek aan medische zorg: geïnterviewde migranten zeggen, afgezien van een verplichte medische screening voorafgaand aan vertrek, nauwelijks toegang te hebben gehad tot zorg tijdens hun verblijf. Meerdere respondenten getuigen van weigering van hulp bij acute medische problemen. Migrantengroepen geven ook aan geen psychologische zorg te hebben ontvangen.

### Box 3. Eindevaluatie van IOM COMPASS fase I

In 2025 liet IOM een externe evaluatie uitvoeren van de eerste fase van het COMPASS-programma. Het eindrapport had tot doel een oordeel te geven over de relevantie, effectiviteit, efficiëntie, coherentie en duurzaamheid van het programma.

De evaluatie voldoet niet aan de kwaliteitscriteria van IOB.<sup>85</sup> De belangrijkste tekortkoming betreft criterium 13: het gebruik van voldoende en onafhankelijke en externe informatiebronnen. De evaluatie leunt zwaar op een survey onder 81 respondenten, van wie twee derde werkzaam was voor IOM. De overige respondenten waren verbonden aan BZ, andere VN-instellingen, overheden of ngo's. Ook onder de geïnterviewden waren medewerkers van IOM sterk oververtegenwoordigd. De perspectieven van de doelgroep van het programma, migranten, waren daarentegen maar zeer beperkt meegenomen. Voor de hele evaluatie zijn er slechts vijf focusgroepen en tien interviews met migranten georganiseerd. IOM speelde bovendien een belangrijke rol in de selectie van de migranten die de onderzoekers hebben ondervraagd. Dit is in tegenspraak met criterium 12: sampling en caseselectie. Ook op criterium 10 (plausibiliteit van causale verbanden) en 14 (beschrijving van beperkingen en bias) voldoet de evaluatie niet.

Gelet op deze grote beperkingen vindt IOB de bevindingen van de evaluatie onvoldoende valide en betrouwbaar. Om die reden zijn de resultaten niet meegenomen in deze studie. De op basis van eigen dataverzameling verkregen bevindingen wijken bovendien af van de bevindingen van de door IOM uitbestede evaluatie. De tekortkomingen die IOB vaststelde in de uitvoering van het project komen daarin niet naar voren.

De gebrekkige kwaliteit van de externe evaluatie kan de perceptie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken over het COMPASS-programma verklaren. Veel geïnterviewde beleidsmedewerkers zijn positief over het programma en geven aan dat COMPASS een goed vehikel is om migranten te beschermen.<sup>86</sup>

| 42 |

Het verschil tussen dienstverlening aan migranten die wel en niet willen terugkeren leidt in de praktijk in het COMPASS-programma tot voorwaardelijke toegang tot hulp. Omdat de leefomstandigheden in het algemeen slecht zijn, kan dit ertoe leiden dat migranten zich voor terugkeer registreren zonder dat sprake is van een werkelijk vrijwillige keuze. Migratieonderzoekers wijzen al geruime tijd op dergelijke structurele problemen bij AVR-programma's, die het vrijwillige karakter van terugkeer kunnen aantasten.<sup>87</sup> Ook de VN-rapporteur over de rechten van migranten constateerde in 2018 tekortkomingen in de uitvoering van dergelijke door IOM uitgevoerde programma's.<sup>88</sup>

Bevindingen uit dit onderzoek sluiten daarbij aan. Meerdere migranten met wie IOB sprak in Tunesië en Marokko zeiden dat ze zich voor AVR hadden geregistreerd om toegang te krijgen tot betere diensten, en niet omdat ze de bedoeling hadden terug te keren. Op basis hiervan en van de implementatieproblemen concludeert deze evaluatie dat het COMPASS-programma in het algemeen, en het AVR-gedeelte in het bijzonder, slechts in zeer beperkte mate bijdraagt aan bescherming van migranten.

85 Zie: [Kwaliteitscriteria voor evaluaties | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie \(IOB\)](#).

86 Naast de kwaliteit van de externe evaluaties stelde IOB ook een gebrekkige manier van het tellen van begunstigden vast. Dit kan verder bijdragen aan een overmatig positief beeld van de programma-uitvoering.

87 Blitz, B., Sales, R., Marzano, L., [Non-Voluntary Return? The Politics of Return to Afghanistan](#), *Political Studies*, 53 (1), 2005, pp. 182–200; Webber, F., [How voluntary are voluntary returns?](#), *Race & Class*, 52(4), 2011, pp. 98–107; Cassarino, J.-P., [A Case for Return Preparedness, Global and Asian Perspectives on International Migration](#), pp. 153–165, Florence, 2014; Leerkes, A., Van Os, R., & Boersema, E., [What drives 'soft deportation'? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands](#), *Population Space and Place*, 23(8), 2017; Erdal, M. B., Oeppen, C., [Theorising voluntariness in return, Handbook of return migration](#), pp. 70–83, 2022; Fine, S., & Walters, W., [No place like home? The International Organization for Migration and the new political imaginary of deportation](#), *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48 (13), 2021, pp. 3060–3077; Kuschminder, K., Dubow, T., [Moral Exclusion, Dehumanisation, and Continued Resistance to Return: Experiences of Refused Afghan Asylum Seekers in the Netherlands](#), *Geopolitics*, 28 (3), 2022, pp. 1057–1078; Fuchs, L. M., [Assisted return programmes across Europe – Mapping an increasingly obscure landscape](#), *International Migration*, 2025

88 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), [End of Mission Statement of the UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Felipe González Morales, on his Visit to Niger \(1–8 October 2018\)](#), 2018.



# 4

## Coherentie

### 4.0 Hoofdbevindingen

Interne coherentie:

- In de onderzochte landen bestaat spanning tussen de verschillende doelstellingen: irreguliere migratie tegengaan kan negatieve effecten hebben op de bescherming van migranten. De betrokken departementen (BZ en JenV) hebben een andere visie op de doelstellingen, beleidslogica en uitvoering van het migratiepartnerschapsbeleid.
- Migratiebelangen wegen in de praktijk niet zwaarder dan andere belangen zoals handel en veiligheid, maar wel zwaarder dan de Nederlandse inzet op mensenrechten en rechtsstaatopbouw.

Externe coherentie:

- Op operationeel niveau verloopt terugkeersamenwerking voornamelijk bilateraal. In specifieke gevallen biedt gezamenlijk optreden in EU-verband meerwaarde.
- Projecten worden niet alleen afgestemd met andere landen en actoren om de effectiviteit ervan te bevorderen, maar ook om mogelijke reputatieschade te beperken, voor risicospreiding en om gezamenlijk druk te kunnen uitoefenen.

Coherentie met internationaal recht:

- Het is in deze evaluatie lastig vast te stellen in hoeverre Nederland direct of indirect aansprakelijk is voor mensenrechtenschendingen in derde landen waarmee het samenwerkt op het gebied van migratie. Bestaande jurisprudentie biedt weinig houvast. Samenwerking met landen waar dergelijke risico's bestaan roept vragen op over de mate waarin Nederland zicht heeft op mensenrechtenschendingen en of het waarborgen inbouwt om deze te voorkomen.

## 4.1 Beleidstheorie

Migratiepartnerschappen worden gezamenlijk aangestuurd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarbij is Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor de coördinatie van het migratiebeleid en Buitenlandse Zaken voor de diplomatieke relaties met partnerlanden. Met het partnerschapsbeleid streeft Nederland als gezegd meerdere doelstellingen tegelijk na: het bevorderen van terugkeer, het tegengaan van irreguliere migratie en de bescherming van migranten. Hoewel het beleid niet expliciet uiteenzet hoe deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden, impliceert het dat de doelstellingen onderling verenigbaar zijn en dat beide departementen ze gecoördineerd nastreven.

In verschillende beleidsstukken en Kamerbrieven stelt Nederland aansluiting te willen zoeken bij initiatieven van andere partijen, zoals gelijkgezinde Europese landen en de EU. Daarbij is de veronderstelling dat door dergelijke afstemming gemeenschappelijke doelen beter worden bereikt, zoals het tegengaan van irreguliere migratie en het bevorderen van terugkeer. Hoe die afstemming er moet uitzien en op welk niveau die zou moeten plaatsvinden, is niet uitgewerkt.

## 4.2 Interne coherentie

Tussen de doelstellingen bestaat spanning: het tegengaan van irreguliere migratie kan negatieve effecten hebben op de bescherming van migranten. Om irreguliere migratie tegen te gaan, werkt Nederland samen met autoriteiten van partnerlanden. In drie onderzochte partnerlanden worden aan die autoriteiten gelinkte actoren (zoals grensbewakers, militairen en politieagenten) het vaakst genoemd als daders van veiligheidsincidenten en – zie figuur 12. In een klimaat waarin migratie werd ontmoedigd en er repressief werd opgetreden tegen irreguliere aanwezigheid en vertrek, werden de omstandigheden voor migranten gevaarlijker – zie figuur 11. Verschillende geïnterviewde beleidsmedewerkers gaven aan zich bewust te zijn van deze spanning.

Daarnaast bestaan duidelijke verschillen in de werkwijze van de betrokken ministeries. Deze verschillen betreffen zowel de doelstellingen als de beleidslogica en uitvoering. Als het gaat om doelstellingen bestaat er een fundamenteel verschil van inzicht tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en het ministerie Justitie en Veiligheid over het belang van bescherming van migranten in partnerschapslanden. Medewerkers van Buitenlandse Zaken beschouwen bescherming vaker als hoofddoelstelling, terwijl dit bij Justitie en Veiligheid minder centraal staat.<sup>89</sup> Volgens sommige respondenten leidt dit verschil ertoe dat niet altijd duidelijk is wat de prioriteiten van het beleid zijn.

Ook de beleidslogica is verschillend bij de departementen. Het directoraat-generaal Migratie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, dat een deel van de evaluatieperiode als het afzonderlijke ministerie van Asiel en Migratie bestond, heeft een primaire opdracht op migratie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het buitenlandbeleid, dat breder is. Waar Justitie en Veiligheid zich primair richt op migratiedoelstellingen, stelt Buitenlandse Zaken de bilaterale relatie met partnerlanden centraal. Daarnaast weegt het de beleidsinzet op andere terreinen mee, zoals veiligheid, handelsbevordering en mensenrechten.

<sup>89</sup> In de enquête gaven 55 van de 66 BZ-respondenten aan dat het beschermen van migranten een doelstelling van het beleid was, terwijl slechts 12 van de 23 AenM-respondenten dat deed.

Ook in de uitvoering van het migratiepartnerschapsbeleid verschillen de ministeries. Ze hebben een andere organisatiestructuur en voeren ook op een andere manier projecten uit. Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn minder afdelingen betrokken bij migratie. Daardoor kunnen die relatief snel met een departementaal gedragen positie komen. Door de bredere belangenafweging en complexere organisatiestructuur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken komen daar standpunten trager tot stand. Dit hangt mede samen met de organisatorische ontwikkeling van het migratiebeleid bij het ministerie in de afgelopen jaren. Rollen en verantwoordelijkheden wisselden vaak en meerdere dg's stuurden het migratiebeleid aan. Daardoor moest bij het bepalen van een gezamenlijk standpunt vaak langer gewacht worden op Buitenlandse Zaken. Dat maakte dat Justitie en Veiligheid in de praktijk regelmatig de toon zette.

De vormgeving van projecten verschilt tussen beide departementen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft – gegeven de kortere looptijd van de beleidsopdracht – minder ervaring met projectuitvoering in partnerschapslanden. Hierdoor zijn projectkeuzes niet altijd goed onderbouwd en is sturing op monitoring en evaluatie beperkt. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot duplicatie.

De verschillen in doelstellingen, beleidslogica en uitvoering hebben tot uitdagingen in de samenwerking geleid. In een door IOB afgenomen survey waarden de medewerkers van beide ministeries de onderlinge samenwerking gemiddeld met een 5 (op een schaal van 1 tot 10). De nieuwe directie MOA die zich bij Buitenlandse Zaken alleen met migratiebeleid zal bezighouden, is mede in het leven geroepen om de uitdagingen aan te pakken. Daarnaast is begin 2025 een interdepartementale taskforce opgericht om de knelpunten in de afstemming te verminderen.<sup>90</sup> IOB heeft, gezien de korte looptijd, de impact van deze institutionele wijzigingen op vlak van afstemming niet in detail onderzocht. Wel geven respondenten van beide ministeries aan dat de onderlinge samenwerking tussen de departementen is verbeterd sinds de oprichting van de taskforce.

| 45 |

Van ander beleid, dat Nederland voert buiten de migratiepartnerschappen om, ontstaat een gemengd beeld. Sommige respondenten uiten zorgen dat migratiebelangen zwaarder gaan wegen dan andere beleidsdoelen in partnerlanden. Dat blijkt echter te verschillen per beleidsterrein. Volgens respondenten gaan migratiebelangen niet boven de Nederlandse beleidsprioriteiten op het gebied van handel en veiligheid. Wanneer sprake is van sterke handelsrelaties of veiligheidsbelangen, worden deze niet ingezet ten dienste van migratiedoelstellingen. In andere domeinen, zoals mensenrechten en rechtstaatsopbouw, krijgen migratiebelangen wel regelmatig voorrang.

## 4.3 Externe coherentie

### 4.3.1 Terugkeer

De terugkeersamenwerking tussen Europese landen en partnerlanden is op operationeel vlak voornamelijk een bilaterale aangelegenheid.<sup>91</sup> Landen streven ernaar irregulier in hun land verblijvende personen uit te wijzen naar hun land van oorsprong. Daarvoor maken de Europese landen gebruik van hun eigen terugkeerketen. In die context is er maar beperkte noodzaak tot afstemming.

In specifieke gevallen biedt gezamenlijk optreden via de EU voordelen voor terugkeersamenwerking. Zo zocht Nederland aansluiting bij de Europese procedure om met visumaatregelen druk uit te oefenen op Irak voor betere terugkeersamenwerking. Omdat meerdere EU-lidstaten tegen hetzelfde probleem aanliepen, bood een gezamenlijk EU-optreden meerwaarde. Ook het delen van informatie tussen lidstaten onderling over de voortgang op het terugkeerdossier leidde in dit dossier tot een effectievere inzet.

<sup>90</sup> Naast de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid gaat het ook over die van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Defensie.

<sup>91</sup> Er bestaan wel Europese terugkeerakkoorden met 18 landen buiten de EU. De meerderheid hiervan werd afgesloten in de context van toekomstig lidmaatschap of associatieverdragen. Van de acht migratiepartnerschapslanden is alleen met Turkije een Europees terugkeerakkoord afgesloten. Zie: Europese Commissie, [An effective, firm and fair EU return and readmission policy](#), 2026.

Als de terugkeerbelangen van Europese landen overeenkomsten, leidt dat soms tot onderling vergelijken en gezamenlijke druk. Zo vergelijken Europese lidstaten in Marokko hun posities op het Westelijke Saharadossier en volgen zij elkaars stappen om het terugkeerproces te versoepelen. Wanneer een land een nieuwe concessie doet, bijvoorbeeld door de formulering over het Marokkaanse autonomieplan aan te passen, dwingt dit andere landen indirect om eenzelfde of zelfs verdergaande concessie te doen. Daardoor kan een dynamiek ontstaan waarin lidstaten elkaar volgen door steeds verdergaande concessies te doen. Het risico daarvan is dat internationaalrechtelijke principes onder druk komen te staan.

#### 4.3.2 Tegengaan van irreguliere migratie

De complexiteit van irreguliere migratie in partnerlanden maakt afstemming en coördinatie over dit onderwerp noodzakelijk tussen de Europese landen die ermee te maken hebben. De EU is in dit speelveld een belangrijke actor, met grote financiële slagkracht. Zij speelt een belangrijke rol in de financiering van infrastructuur en grensmanagement in Marokko, Tunesië en Turkije. Tegelijkertijd hebben veel Europese landen ook hun eigen projecten met dezelfde doelstellingen in die landen.

Doordat verschillende partijen actief zijn op dezelfde beleidsterreinen is er programmatische overlap. Zo financieren veel verschillende landen vergelijkbare trainingen met het oog op capaciteitsopbouw van lokale autoriteiten die bevoegd zijn voor grensbeheer. De landen verzuimen echter onderling naar de meerwaarde van afzonderlijke trainingen te zoeken.

Ook bij de financiering van materiële behoeften van partnerlanden kan dubbeling optreden. Partnerlanden leggen vergelijkbare wensenlijsten voor aan meerdere donorlanden. Voor de donorlanden is niet duidelijk in hoeverre andere landen de wensen al financieren. Donorcoördinatie kan dit probleem deels verhelpen, maar door gebrek aan transparantie bij sommige Europese landen blijft het soms onduidelijk welke donor welke concrete behoeften financiert. Overlap en beperkte afstemming ondermijnen de effectiviteit van gesteunde projecten.

Gesteunde projecten dienen niet enkel de eigen doelstellingen. Ze moeten ook bijdragen aan een betere relatie en samenwerking met de autoriteiten in de partnerlanden (zie paragraaf 3.1). Daarnaast vereist de politieke opdracht dat irreguliere migratie wordt tegengegaan. Vertegenwoordigers van andere Europese landen geven aan dat hun activiteiten in de onderzochte partnerlanden hun binnenlandse politieke agenda dienen.

De bilaterale inzet van Europese landen op grensbeheer en migratiemanagement kent duidelijke grenzen door risico's op mensenrechtenschendingen. Daardoor ontstaat een spanningsveld: enerzijds wensen Europese landen irreguliere migratie tegen te gaan. Anderzijds lopen ze risico op politieke en reputatieschade wanneer programma's met schendingen in verband worden gebracht. Respondenten zeggen dat risicovollere activiteiten daarom in de praktijk vaker op Europees niveau worden gefinancierd en uitgevoerd. In Turkije zijn bijvoorbeeld met Europese middelen deportatiecentra en grensinfrastructuur opgezet. Nederland vond dergelijke projecten bilateraal te riskant, maar stemde op Europees niveau wel in met de financiering ervan. De afstemming tussen de Nederlandse migratiepartnerschappen en de EU en andere lidstaten heeft dus niet alleen als doel de effectiviteit van de inzet te vergroten, maar ook om reputatieschade te vermijden.

#### 4.3.3 Bescherming

De Nederlandse inspanningen om migranten in partnerlanden te beschermen, zijn groter dan die van de meeste andere Europese landen. De EU heeft in sommige landen, zoals Turkije, wel grote beschermingsprogramma's. Omdat de inzet van andere bilaterale donoren beperkt is en de behoefte aan bescherming groot (zie paragraaf 3.4), is er weinig sprake van overlap tussen activiteiten. Door flexibele financiering van het ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen uitvoerende organisaties activiteiten steunen waarvoor geen andere donoren zijn. Zo gaat een relatief groot deel van het COMPASS-programma in Tunesië naar andere beschermingsactiviteiten, omdat andere Europese landen vrijwillig terugkeer financieren.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Zoals uiteengezet in paragraaf 4.3. liggen dergelijke activiteiten in Tunesische context gevoelig en hebben zij een beperkt bereik.

## 4.4 Coherentie met internationaal recht

Jurisprudentie over partnerschappen van EU-lidstaten en van de EU is beperkt. Daardoor is het in deze evaluatie niet mogelijk vast te stellen in welke mate het Nederlandse partnerschapsbeleid in overeenstemming is met bestaande afspraken en conventies. Deze paragraaf beperkt zich er daarom toe randvoorwaardelijke aspecten van rechtmatigheid te bespreken van en risicofactoren te identificeren. Omdat de jurisprudentie beperkt is, velt deze evaluatie geen oordeel over de rechtmatigheid van het Nederlandse partnerschapsbeleid.

### AVR en non-refoulement

Migratiepartnerschappen opereren binnen een juridisch kader dat wordt gevormd door het internationaal vluchtelingenrecht, mensenrechten en EU-recht. Centraal staat daarbij het beginsel van *non-refoulement*, dat staten verbiedt personen uit te zetten naar landen waar een reëel risico bestaat op foltering, onmenselijke behandeling of de doodstraf.<sup>93</sup> *Non-refoulement* is ook van toepassing op afspraken over terugkeer en overname van personen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland. Naleving van dit beginsel moet worden gewaarborgd door individuele toetsing van terugkeerbesluiten. Daarbij wordt beoordeeld of uitzetting in strijd zou zijn met internationale verplichtingen.

De door Nederland gefinancierde AVR-activiteiten zijn niet automatisch in overeenstemming met het principe van *non-refoulement*. Hoewel AVR beleidsmatig vaak wordt gepresenteerd als veilig en vrijwillig, laat de literatuur zien dat het onder bepaalde omstandigheden kan uitmonden in *refoulement*.<sup>94</sup> Deze evaluatie liet in paragraaf 3.4.3 ook zien dat de Turkse autoriteiten door Nederland gefinancierde capaciteit mogelijk gebruiken om mensen te laten terugkeren naar landen met een met een problematische veiligheidssituatie of waar een reëel risico bestaat op mensenrechtenschendingen.<sup>95</sup>

### Verantwoordelijkheid voor mensenrechtenschendingen in derde landen

In het internationaal recht kan onderscheid worden gemaakt tussen directe verantwoordelijkheid en indirecte (afgeleide) verantwoordelijkheid van staten. Van directe verantwoordelijkheid is sprake wanneer een staat zelf een internationale verplichting schendt en het handelen aan die staat kan worden toegerekend.<sup>96</sup> Wanneer Nederland migratiebeleid in derde landen ondersteunt, bijvoorbeeld met capaciteitsopbouw of bijdragen aan migratiemanagement, oefent het geen effectieve controle uit over het grondgebied of betrokken personen. Daardoor is directe verantwoordelijkheid lastig vast te stellen.

Jurisprudentie biedt ook beperkt houvast bij de vraag of een staat indirect verantwoordelijk kan worden gehouden wanneer hij hulp of bijstand verleent aan een andere staat bij het plegen van een internationaal onrechtmatige daad.<sup>97</sup> Het is moeilijk vast te stellen wanneer sprake is van een voldoende nauwe relatie tussen de verleende steun en een mogelijke schending, en in hoeverre de ondersteunende staat wist van de relevante omstandigheden.

93 Dit is onder meer verankerd in het Vluchtelingenverdrag, het VN-Verdrag tegen foltering en verschillende mensenrechtenverdragen, en maakt ook onderdeel uit van het EU-recht.

94 Zie het literatuuronderzoek in bijlage 13.

95 IOB heeft geen onderzoek op individueel niveau uitgevoerd naar de toetsing van Nederlandse terugkeerbesluiten of naar in hoeverre gesteunde AVRR-activiteiten in overeenstemming waren met *non-refoulement*.

96 Directe verantwoordelijkheid ontstaat op grond van artikel 2 ARSIWA wanneer (i) het betreffende handelen aan de lidstaat kan worden toegerekend en (ii) dit handelen een internationale verplichting schendt. In het mensenrechtenrecht is daarbij van belang dat staten in beginsel alleen verplichtingen hebben ten aanzien van personen die onder hun rechtsmacht (jurisdicctie) vallen (o.a. EVRM en IVBPR).

97 Indirecte (afgeleide) verantwoordelijkheid kan ontstaan op grond van artikel 16 ARSIWA wanneer een lidstaat hulp of bijstand verleent aan een derde staat bij het plegen van een internationaal onrechtmatige daad. Daarvoor is vereist dat: (i) het handelen van de derde staat een internationaal onrechtmatige daad vormt; (ii) er een voldoende nauwe band bestaat tussen de verleende steun en de schending; (iii) de lidstaat kennis had van de relevante omstandigheden; en (iv) de schending ook onrechtmatig zou zijn als zij door de lidstaat zelf was gepleegd.

### Risico's bij externe migratiesamenwerking

Migratiesamenwerking met derde landen speelt zich af in een context waarin een reëel risico bestaat op mensenrechtenschendingen.

In verschillende partnerschapslanden zijn mensenrechtenschendingen vastgesteld. Voorbeelden daarvan zijn *pushbacks* en *pullbacks* op de Griekse grens met Turkije,<sup>98</sup> het gebruik van deportatiecentra in Turkije voor mensen die recht hebben op bescherming,<sup>99</sup> en het optreden van de Tunesische nationale garde tegen migranten.<sup>100</sup>

Nederland is terughoudender dan andere Europese lidstaten bij het financieren van activiteiten in contexten waar risico's op schendingen relatief groot zijn en monitoring en toegang beperkt. Nederlandse autoriteiten hebben slechts beperkte toegang tot de gesteunde activiteiten en projecten worden steeds door andere partijen uitgevoerd. Dat maakt het voor Nederland lastig zicht te houden op de feitelijke uitvoering. Uit interviews komt naar voren dat het moeilijk is dergelijke activiteiten te monitoren. De informatiepositie van Nederlandse ambtenaren over mogelijke risico's kan daardoor beperkt zijn.

98 Greek Council for Refugees, [At Europe's borders: between impunity and criminalization](#), 2023.

99 Human Rights Watch, [Turkey: Hundreds of Refugees Deported to Syria](#), 2022; Human Rights Watch, ["No One Asked Me Why I Left Afghanistan": Pushbacks and Deportations of Afghans from Turkey](#), 2022.

100 OMCT, [Torture Roads Vol. 3: The Shrinking of Civic Space and its Impact on People on the Move in Tunisia](#), 2024; Human Rights Watch, [Tunisia: No Safe Haven for Black African Migrants, Refugees](#), 2023.



# 5 Doelmatigheid

## 5.0 Hoofdbevindingen

- De kosten van het beleid zijn niet alleen financieel: naast investeringen en uitgaven brengt het ook substantiële niet-financiële kosten met zich mee, in de vorm van politieke concessies en onderlinge concurrentie tussen Europese lidstaten.
- De resultaten van het beleid zijn beperkt: het heeft in de onderzochte landen geen aantoonbaar effect op het tegengaan van irreguliere migratie, en een zeer beperkt effect op het realiseren van terugkeer. De verhouding tussen de ingezette middelen en niet-financiële kosten en de resultaten is daarom ongunstig.

## 5.1 Doelmatigheid

Coherentie is een voorwaarde voor doelmatigheid. De in hoofdstuk 4 vastgestelde uitdagingen op het gebied van coherentie beperken daarom de doelmatigheid van het migratiepartnerschapsbeleid. Wegens de niet-financiële kosten is het niet mogelijk een klassieke kosten-batenanalyse van het partnerschapsbeleid te maken. De Nederlandse inzet bestaat formeel grotendeels uit projectfinanciering en diplomatieke inzet. Tussen 2022 en 2025 gaf Nederland in totaal € 105 miljoen uit aan projecten voor de migratiepartnerschappen. De projecten en diplomatieke inzet droegen echter beperkt bij aan betere samenwerking en dus aan de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Bovendien overlapt sommige activiteiten met die van andere Europese

lidstaten: er was geen systematische afstemming. Betere samenwerking met autoriteiten in partnerlanden blijkt in de praktijk vooral te worden gedreven door politieke concessies en drukmiddelen.

Het beleid brengt substantiële niet-financiële kosten met zich mee. Migratiesamenwerking komt in belangrijke mate tot stand door drukmiddelen en concessies. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de aanpassing van de Nederlandse bewoording over het Marokkaanse autonomieplan voor de Westelijke Sahara. Ook een terughoudende opstelling over mensenrechten kan ertoe worden gerekend. Daarbij speelt mee dat de partnerlanden zich bewust zijn van het politieke belang dat Nederland hecht aan migratiesamenwerking. Dat versterkt hun onderhandelingspositie en zij kunnen daardoor grotere tegenprestaties eisen. Concurrentie tussen Europese lidstaten kan deze dynamiek verder versterken. Zo kunnen concessies van andere lidstaten bij Nederland leiden tot druk om verdere concessies te doen. Daardoor nemen de niet-financiële kosten van samenwerking verder toe.

Deze evaluatie laat zien dat de effecten van het beleid beperkt zijn. Het heeft geen aantoonbaar effect op het tegengaan van irreguliere migratie. Kwantitatieve analyse laat zien dat het effect op gedwongen terugkeer beperkt is en zich voornamelijk voordoet in Marokko. Dit betekent dat de verhouding tussen ingezette middelen en niet-financiële kosten enerzijds en resultaten anderzijds ongunstig is.

Tot slot is de doelmatigheid van beschermingsprogramma's beperkt. Het grootste programma op het gebied van de bescherming van migranten, COMPASS, werd in Marokko en Tunesië gebrekkig uitgevoerd. Kleinere programma's sloten beter aan bij de noden van migranten en waren daarmee relatief doelmatiger, maar zij zijn klein in schaal en bereik. Daarnaast vormt de lage absorptiecapaciteit van uitvoerende organisaties een belemmering voor opschaling.



# 6 Conclusies en aanbevelingen

## 6.1 Hoofdconclusie

Het Nederlandse bilaterale partnerschapsbeleid heeft als doelstellingen het bevorderen van terugkeer, het tegengaan van irreguliere migratie en het beschermen van migranten. Deze evaluatie laat zien dat het beleid in de onderzochte landen slechts zeer beperkt heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen. Alleen in Marokko leidde het tot een beperkte toename in de terugkeercijfers. Voor sommige Nederlandse projecten is het niet mogelijk om de bijdrage aan het tegengaan van irreguliere migratie vast te stellen. Andere projecten hebben geen aantoonbaar effect. Onderzochte beschermingsactiviteiten sloten onvoldoende aan op de behoeften van migranten, werden gebrekkig uitgevoerd of bereikten slechts een beperkte groep.

De politieke wens om 'grip te krijgen op migratie' impliceert een zekere mate van maakbaarheid. In de praktijk is irreguliere migratie afhankelijk van factoren buiten de Nederlandse invloedssfeer. Door IOB onderzochte Nederlandse interventies laten geen aantoonbare effecten zien op irreguliere migratie. De Europese inzet leidt vooral tot tijdelijke en route-specifieke effecten.

Ook om terugkeer te bevorderen blijkt de invloed van het bilaterale partnerschapsbeleid gering te zijn. Een verbeterde relatie met partnerlanden vertaalde zich niet automatisch in hun bereidheid om mee te werken aan terugkeer. Gedwongen terugkeer is daarnaast ook afhankelijk van de medewerking van de migrant en van operationele en juridische factoren in Nederland.

IOB komt op basis van het uitgevoerde onderzoek tot onderstaande deelconclusies.

## 6.2 Deelconclusies

Conclusies over relevantie en effectiviteit:

- 1. De Nederlandse inzet op bilaterale migratiepartnerschappen heeft bijgedragen aan de totstandkoming van overlegstructuren met een aantal van de onderzochte partnerlanden.** Deze structuren bieden een belangrijk platform voor diplomatieke overleggen en politieke onderhandelingen over de Nederlandse ambities voor migratie.
- 2. De bilaterale migratiepartnerschappen droegen tijdens de evaluatieperiode beperkt bij aan verbeterde samenwerking met de partnerlanden.** De relatie is in de praktijk asymmetrisch en erop gericht tegemoet te komen aan de belangen van betrokken partijen. Nederland is doorgaans de vragende partij. De projecten die Nederland financiert in het kader van de partnerschappen leiden nauwelijks tot verbeterde samenwerking. De belangrijkste prikkels voor verbeterde migratiesamenwerking liggen in de praktijk op andere beleidsterreinen. Het gaat dan bijvoorbeeld om politieke concessies of Europese drukmiddelen. Nederland blijft bovendien vaak niet bereid om andere beleidsterreinen, zoals visumbeleid, handel of arbeidsmigratie, expliciet te koppelen aan migratiedoelstellingen.
- 3. Bilaterale migratiepartnerschappen dragen tot nu toe slechts in zeer beperkte mate bij aan meer terugkeer.** Alleen voor Marokko bestaat een beperkt aantoonbaar effect van het partnerschap op de gedwongen terugkeercijfers. Dit effect was klein in verhouding tot de instroom. De stijging in gedwongen vertrek ging samen met een zeer beperkte stijging van vrijwillig vertrek. Voor de overige landen is er geen bewijs dat migratiepartnerschappen hebben geleid tot extra gedwongen terugkeer.
- 4. Voor de onderzochte Nederlandse projecten die zich richten op migratiemanagement is niet vast te stellen dat zij bijdragen aan het tegengaan van irreguliere migratie. Projecten die als doel hebben de keuzes van migranten te beïnvloeden, hebben geen aantoonbaar effect.** De Nederlandse inzet op migratiemanagement is klein in omvang en speelt zich af in een veld waarin de EU en andere lidstaten dominant zijn. Doordat Nederland beperkt toegang heeft tot projectlocaties en begunstigden van projecten is de effectiviteit ervan niet vast te stellen. Interventies die tot doel hebben migratiekeuzes te beïnvloeden, zoals informatiecampagnes, hebben geen effect op migratie. Irreguliere migratie is beperkt beïnvloedbaar door externe beleidsinterventies: politieke akkoorden met landen rondom Europa en financiële instrumenten hebben vooral tijdelijke en routespecifieke effecten.
- 5. Het bilaterale migratiepartnerschapsbeleid heeft in de onderzochte landen zeer beperkt bijgedragen aan de bescherming van migranten.** Nederland stelt zich zichtbaar en actief op over beschermingskwesties in vergelijking met andere landen, maar nam de afgelopen jaren minder stellig positie in om andere migratiebelangen niet te schaden. Onderzochte beschermingsactiviteiten sloten onvoldoende aan bij de noden van migranten, werden gebrekkig uitgevoerd of bereikten slechts een beperkte groep.

Conclusies over coherentie, doelmatigheid en rechtmatigheid:

- 6. De interne coherentie van het Nederlandse bilaterale migratiepartnerschapsbeleid is beperkt.** Er bestaat spanning tussen de verschillende doelstellingen: irreguliere migratie tegengaan kan negatieve effecten hebben op de bescherming van migranten. De betrokken departementen hebben daarbij een verschillende visie op de doelstellingen, beleidslogica en uitvoering van het migratiepartnerschapsbeleid.

7. **Afstemming met andere Europese landen en de EU kan door nationale belangen overlap niet altijd voorkomen, maar kan wel meerwaarde bieden bij het inzetten van gezamenlijke drukmiddelen.** De afstemming tussen de Nederlandse migratiepartnerschappen en de EU en lidstaten is er niet alleen op gericht de effectiviteit van projecten te vergroten, maar ook reputatieschade te vermijden. Het EU-niveau biedt mogelijkheden tot gezamenlijke druk voor terugkeersamenwerking.
8. **Het is in deze evaluatie lastig vast te stellen in hoeverre Nederland aansprakelijk is voor mensenrechtenschendingen in derde landen waarmee het samenwerkt op het gebied van migratie. Wel houden sommige activiteiten risico's in.**
9. **De verhouding tussen ingezette middelen en resultaten is ongunstig.** De kosten van het beleid reiken verder dan de financiële uitgaven: het brengt ook substantiële niet-financiële kosten met zich mee. Tegelijkertijd blijven de opbrengsten beperkt.

### 6.3 Aanbevelingen

1. **Vertaal de beleidsopdracht in concrete doelstellingen voor de bilaterale partnerschappen.**
  - a. Vertaal de beleidsopdracht in realistische en meetbare doelstellingen die wél binnen de Nederlandse invloedssfeer liggen.
  - b. Houd bij het formuleren van deze doelstellingen rekening met (wetenschappelijke) inzichten over de beperkte maakbaarheid van terugkeer en irreguliere migratie.
  - c. Informeer de Tweede Kamer periodiek over de voortgang, over bestaande uitdagingen en over hoe daarmee wordt omgegaan.
2. **Focus op concrete belangen van partnerlanden.** Leg de klemtoon bij de uitvoering van het partnerschapsbeleid meer op belangen van partnerlanden: geef politieke prikkels en concessies een belangrijke plaats in het beleid. Zorg in dit kader voor duidelijke rechtstatelijke voorwaarden en voor waarborgen over mensenrechten.<sup>101</sup>
3. **Formuleer concrete streefwaarden voor de terugkeerdoelstelling van de bilaterale migratiepartnerschappen.** Hierdoor wordt het mogelijk om de voortgang en resultaten van het beleid te monitoren. Wees daarnaast expliciet over welke onzekerheden er bestaan bij zelfstandig vertrek zonder toezicht.
4. **Verhelder de beschermingsinzet.** Maak duidelijk wat de plaats van bescherming in het partnerschapsbeleid is. Definieer wat bescherming precies betekent, wie de doelgroep is en hoe bescherming als rode draad door het hele partnerschapsbeleid loopt.
5. **Herzie de inzet op projecten gefinancierd onder het migratiepartnerschapsbeleid.**
  - a. Stop met financiering van interventies waarvoor overtuigend bewijs bestaat dat ze niet effectief zijn (zoals informatiecampagnes). Toets nieuwe projecten systematisch aan wetenschappelijke inzichten over effectiviteit.
  - b. Stop met financiering van interventies als er geen toegang tot de activiteiten is en onafhankelijke monitoring niet mogelijk is.
  - c. Als bescherming van kwetsbare migranten een beleidsdoelstelling is (conform aanbeveling 4) breng dan beschermingsprojecten in overeenstemming met de (beschermings-) behoeften van migranten en vermijd dienstverlening die afhankelijk is van de intentie om terug te keren.
6. **Verhoog de kwaliteit en onafhankelijkheid van evaluaties van projecten onder het migratiepartnerschapsbeleid.** Stel strengere eisen aan de monitoring en evaluatie van grote programma's. Als wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van interventies ontbreekt, kies dan voor een experimentele aanpak met gerichte evaluaties. Waarborg onafhankelijke dataverzameling en systematische betrokkenheid van doelgroepen.
7. **Ga door met het delen van informatie met Europese landen.** Gebruik de goede informatiepositie van Nederlandse ambassades om informatie-uitwisseling te bevorderen tussen Europese landen over de voortgang van migratiesamenwerking, om tot een effectievere en meer samenhangende inzet te komen.

<sup>101</sup> Zie voor concrete aanbevelingen over migratie en mensenrechten de IOB evaluatie over het Nederlandse mensenrechtenbeleid: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsvaluatie (IOB), [Tussen papier en praktijk: Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde \(2017–2022\)](#), 2024, pp88.

## Referentielijst

- Bamberger, M., Vaessen J. & Raimondo E. (eds.), *Dealing with Complexity in Development Evaluation: A Practical Approach*, 2016
- Blitz, B., Sales, R., Marzano, L., *Non-voluntary return? The politics of return to Afghanistan*, *Political Studies*, 53 (1), 2005, pp. 182-200.
- Caminando Fronteras, *Monitoring the Right to Life 2025*, 2025.
- Cassarino, J.-P., *A case for return preparedness, Global and Asian Perspectives on International Migration*, pp. 153-165, Florence, 2014.
- Clist, P. en Restelli, G., 'Development aid and international migration to Italy: Does aid reduce irregular flows?', *The World Economy*, 44(5), pp. 1281-1311, 2021.
- Collier, D, 'Understanding Process Tracing', *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 2011, pp. 823-830.
- Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), *Stand van de uitvoering DT&V 2022*, 2022.
- Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), *Tussen papier en praktijk: Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017-2022)*, 2024.
- Erdal, M. B., Oeppen, C., *Theorizing Voluntariness in Return*, *Handbook of return migration*, pp. 70-83, 2022.
- European Migration Network (EMN), 'asylum seeker' EMN Asylum and Migration Glossary.
- European Migration Network (EMN), 'irregular migration' EMN Asylum and Migration Glossary.
- Europees Parlement, *EU-Turkey Statement & Action Plan*, 2026.
- Europese Commissie, *An effective, firm and fair EU return and readmission policy*, 2026.
- Europese Commissie, *A European Agenda on Migration*, 2015.
- Europese Commissie. *Migration Partnership Framework: A New Approach to Better Manage Migration*, 2016.
- Europese Commissie, *Communication on a New Pact on Migration and Asylum*, 2020.
- Europese Raad, *Malta Declaration by the Members of the European Council on the External Aspects of Migration: Addressing the Central Mediterranean Route*, 2017.
- Fine, S., & Walters, W., *No place like home? The International Organization for Migration and the new political imaginary of deportation*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48 (13), 2021, pp. 3060-3077.
- Fuchs, L. M., *Assisted return programmes across Europe – Mapping an increasingly obscure landscape*, 2025.
- Greek Council for Refugees, *At Europe's borders: between impunity and criminalization*, 2023.
- Human Rights Watch, *"No One Asked Me Why I Left Afghanistan": Pushbacks and Deportations of Afghans from Turkey*, 2022.
- Human Rights Watch, *Turkey: Hundreds of Refugees Deported to Syria*, 2022.
- Human Rights Watch, *Tunisia: No Safe Haven for Black African Migrants, Refugees*, 2023.
- International Organization for Migration (IOM), *Fundamentals of Migration: An Introduction to Some of the Key Terms, Definitions and Concepts Related to Migration and Displacement*.
- Kuschminder, K., Dubow, T., Üstübcici, A., Kirişçiöğlü, E., Engbersen, G., Mitrovic, O. en İçduygu, A., *Decision Making on the Balkan Route and the EU-Turkey Statement*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), 2019.
- Kuschminder, K., Dubow, T., *Moral exclusion, dehumanisation, and continued resistance to return: experiences of refused Afghan asylum seekers in the Netherlands*, *Geopolitics*, 28 (3), 2022, pp. 1057-1078.
- Leerkes, A., Van Os, R., & Boersema, E., *What drives 'soft deportation'? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands*, *Population Space and Place*, 23(8), 2017.
- Leerkes, A., Maliepaard, M., & Meer, M. van der., *Intergovernmental relations and return - Part 2: From paper to practice?*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), 2022.
- Maliepaard, M., et al., *Intergovernmental Relations and Return*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), 2022.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Investeren in Perspectief*, TK 19 637, nr. 2375, 2018.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doen waar Nederland goed in is: Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, 2022.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032*, 2023.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Integrale Migratieagenda*, 2018.

- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Staat van Migratie 2022, 2022.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Staat van Migratie 2023, 2023.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Staat van Migratie 2024, 2024.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Staat van Migratie 2025, 2025.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), End of Mission Statement of the UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Felipe González Morales, on his Visit to Niger (1–8 October 2018), 2018.
- OMCT Tunisia, Torture Roads Vol. 3: The Shrinking of Civic Space and its Impact on People on the Move in Tunisia, 2025.
- Restelli, G., 'The effects of development aid on irregular migration to Europe: Deterrence or attraction?', *Development Policy Review*, 39(6), pp. 926-952, 2021.
- Restelli, G., 'Does aid to migrants in "transit countries" affect their movement intentions? Evidence from Libya', *World Development*, 191, 106980, 2025.
- Rijksoverheid, Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 2024.
- Rijksoverheid, Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland. Regeerakkoord 2026–2030, 2026.
- Stutz, P. en Trauner, F., 'The EU's "return rate" with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference', *International Migration*, 2022.
- Torres Chedraui, A.M., Leerkes, A., Maliepaard, M. en Van der Meer, M., 'Nothing Works'? A Quantitative Assessment of the Effects of Different Types of Return and Readmission Frameworks on EU Member States' Enforced Return Rates, *Journal of Common Market Studies*, 64(1), 2026, pp. 48-74.
- Tweede Kamer, 'Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2022', TK 35925 V, 2021.
- Tweede Kamer, 'Motie Brekelmans', TK 19 637, nr. 2866, 2022.
- Tweede Kamer, 'Schriftelijke antwoorden op vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken op 9 november 2022', TK 2022Z22849, 2022.
- Tweede Kamer, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, TK 36 200-XVII, nr. 10, 2022.
- Tweede Kamer, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, TK 36 200-VI nr 12, 2022.
- Tweede Kamer, Verslag van de JBZ-Raad van 4 en 5 december 2023, TK 32 317, nr. 866, 2023.
- Tweede Kamer, Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, TK 19 637, nr. 3100, 2023.
- Tweede Kamer, Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, TK 30 573, nr. 200, 2023.
- Tweede Kamer, Samenwerking tussen Nederland en Marokko op het gebied van migratie, TK 30 573, nr. 207, 2023.
- Tweede Kamer. Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden. TK 19 637/36 045, nr. 3239, 2024.
- Tweede Kamer, Geannoteerde Agenda JBZ-Raad 12-13 december 2024, TK 32 317, nr. 907, 3 december 2024.
- Tweede Kamer, Brief van de minister van Asiel en Migratie, TK 30 573, nr. 221, 2024.
- Tweede Kamer, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, TK 36 600-XX nr. 5, 2024.
- Tweede Kamer, Brief van de ministers van Asiel en Migratie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, TK 30 573, nr. 227, 2025.
- Tweede Kamer, Verslag formele JBZ-Raad van 8 en 9 december 2025, TK 32 317, nr. 987, 2025.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), The 1951 Refugee Convention.
- Valletta Summit on Migration. Valletta Summit Action Plan. 11–12 November 2015.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021–2025. 2021.
- Webber, F., How voluntary are voluntary returns?, *Race & Class*, 52(4), 2011, pp. 98–107.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen medio 2018-2019 tot medio 2022-2023, 2026
- White, H. & Phillips, D. Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework. 3ie Working Paper 15. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie), 2012.

## Bijlage 1. Begrippenlijst

- 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 internationale migratie bedoeld.<sup>102</sup>
- Migrant:** een persoon die gedurende een lange periode buiten de landsgrenzen van het land van herkomst verblijft. Binnen internationale migratie zijn er verschillende categorieën, zoals arbeidsmigranten, gezinsmigranten en gedwongen migranten.<sup>103</sup>
- Vluchteling:** een persoon die zijn of haar land van herkomst is ontvlucht wegens 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.<sup>104</sup>
- Asielzoeker:** een persoon die internationale bescherming aanvraagt op basis van het VN-Vluchtelingenverdrag, in afwachting van een beslissing over de erkenning als vluchteling.<sup>105</sup>
- Irreguliere migratie:** migratie buiten de nationale of internationale wettelijke kaders van landen van herkomst, transit of bestemming.<sup>106</sup> Deze evaluatie gebruikt het begrip ‘irreguliere’ migratie 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 de reguliere status verliezen doordat een visum verloopt. Anderzijds kan een persoon op irreguliere wijze migreren en uiteindelijk toch een verblijfsvergunning verkrijgen.
- Rijksbrede inzet:** alle niet-migratiepartnerschap gerelateerde inzet van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid en van andere departementen in de partnerlanden, die wordt ingezet om bij te dragen aan het behalen van migratiedoelstellingen.
- Zelfstandig vertrek:** Een vreemdeling zonder verblijfsrecht verlaat Nederland uit eigen beweging, eventueel met hulp van IOM, een ngo of DTenV. Dit is vertrek onder toezicht en telt mee als aantoonbaar vertrek.
- Gedwongen vertrek:** De vreemdeling vertrekt niet zelfstandig; het vertrek wordt afgedwongen en begeleid, in elk geval tot en met het vliegtuig. Zo nodig vliegen KMar-medewerkers mee naar het bestemmingsland. Ook dit telt mee als aantoonbaar vertrek.<sup>107</sup>
- Zelfstandig vertrek zonder toezicht:** De vreemdeling stroomt uit de DTenV-caseload zonder dat de overheid kan vaststellen of de persoon Nederland daadwerkelijk heeft verlaten en zo ja waarneen. DTenV omschrijft dit ook als “met onbekende bestemming vertrokken”.<sup>108</sup>
- Derde landen:** Landen die geen lid zijn van de Europese Unie en waarvan de onderdanen niet onder het recht op vrij verkeer binnen de EU vallen.<sup>109</sup>
- Non-refoulement:** Het verbod om een persoon uit te zetten, terug te sturen of over te brengen naar een land of gebied waar die persoon een reëel risico loopt op vervolging, foltering of andere ernstige of onherstelbare schade.<sup>110</sup>

102 International Organization for Migration (IOM), [Fundamentals of Migration: An Introduction to Some of the Key Terms, Definitions and Concepts Related to Migration and Displacement](#).

103 IOM, [Fundamentals of Migration](#).

104 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), [The 1951 Refugee Convention](#).

105 European Migration Network, [EMN Glossary, 2019](#).

106 European Migration Network, [EMN Glossary, 2019](#).

107 Ibid.

108 Ibid.

109 European Migration Network (EMN), [EMN Asylum and Migration Glossary](#).

110 UNHCR, [The 1951 Refugee Convention](#).

## Bijlage 2. Evaluatiematrix

#	Deelvraag	Bronnen	Antwoord
1a	In hoeverre sluiten de doelstellingen en activiteiten uit de migratiepartnerschappen aan bij de prioriteiten en behoeften van verschillende partnerschapsoverheden?	KII, enquête, casestudies	3.1.2, 3.1.3, 3.4.4
1b	In hoeverre sluiten de doelstellingen en activiteiten uit de migratiepartnerschappen aan bij de (genderspecifieke) prioriteiten en behoeften van migranten?	KII, enquête, casestudies, externe data	3.4.3
2	In hoeverre heeft het partnerschapsbeleid ingezet op een gelijkwaardige relatie tussen Nederland en de landen waarmee de partnerschappen zijn afgesloten?	KII, enquête, casestudies	3.1.2
3	In hoeverre wordt het veronderstelde verband tussen de beleidsinstrumenten en de doelstellingen van het migratiepartnerschapsbeleid ondersteund door (wetenschappelijk) bewijs?	Literatuurstudies bescherming, tegengaan irregulier, terugkeer, systematisch literatuuronderzoek 3le	3.2.2, 3.3.2, 3.4.1
4	In hoeverre is er sprake van samenhang tussen de doelstellingen en activiteiten binnen de migratiepartnerschappen?	KII, enquête, casestudies	4.2
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?	KII, enquête, casestudies	4.2
6	In hoeverre is de inzet op migratiepartnerschappen coherent met ander Nederlands beleid ten aanzien van de partnerschapslanden (zoals bijvoorbeeld handel, ontwikkelingshulp, mensenrechten, goed bestuur/rechtsorde)?	KII, enquête, casestudies	4.3
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?	KII, enquête, casestudies	4.3
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?	Literatuurstudie rechtmatigheid	4.4
9a	In hoeverre dragen de migratiepartnerschappen bij aan een verhoogde (vrijwillige en gedwongen) terugkeer van uitgewezen migranten?	Data DTenV, KII, enquête, casestudies	3.2.2
9b	In hoeverre dragen de migratiepartnerschappen bij aan het tegengaan van irreguliere migratie?	Literatuurstudie tegengaan irregulier, KII, enquête, casestudies	3.3.3
9c	In hoeverre dragen de migratiepartnerschappen bij aan het beschermen van migranten langs migratieroutes? In hoeverre wordt gender daarin meegenomen?	Literatuurstudie bescherming, externe data, KII, enquête, casestudies	3.4.4
10	Hebben de migratiepartnerschappen geleid tot (positieve en/of negatieve) onbedoelde effecten?	KII, enquête, casestudies	3.1.3, 3.2.2, 3.3.3, 3.4.4, 4.3
11	Welke conclusies kunnen er worden getrokken over de doelmatigheid van de Nederlandse inzet op migratiepartnerschappen?	KII, enquête, casestudies, data DTenV, literatuurstudies bescherming, tegengaan irregulier, terugkeer, systematisch literatuuronderzoek 3le	5.1

## Bijlage 3. Team en kwaliteitsborging

Namens IOB is het onderzoek uitgevoerd door Caspar Lobbrecht, Johannes Claes en Zeineb Romdhane. Andere IOB-medewerkers die een bijdrage hebben geleverd zijn Joes de Natris, Tess de Rooij en Martin van Vliet.

IOB dankt de verschillende consultants die hebben bijgedragen aan deze evaluatie. Voor de casestudies hebben drie nationale consultants Maha Naami (Marokko), Samet Apaydin (Turkije) en een consultant uit Tunesië zeer waardevolle bijdragen geleverd aan de dataverzameling voor de verschillende onderzochte projecten. De vier snelle literatuuronderzoeken zijn onder andere uitgevoerd door dr. Annick Pijnenburg, dr. Katie Kuschminder en dr. Federica Zardo. De evidence gap map en de evidence summaries zijn uitgevoerd door Sanghwa Lee, María Daniela Anda León, dr. Shannon Shisler, dr. Carolyn Huang en Anil Thota van het International Initiative for Impact Evaluation (3ie). De voor deze evaluatie uitgevoerde enquête is begeleid door dr. Jean-Luc Jucker.

Het onderzoek is begeleid door een externe referentiegroep. Deze bestond uit prof. dr. Ilse van Liempt van de Universiteit Utrecht, prof. dr. Florian Trauner van de Vrije Universiteit Brussel, dr. Jasmijn Slootjes, plaatsvervangend directeur MPI Europe, Liza de Nijs, coördinerend beleidsmedewerker bij het Bureau Internationaal Migratiebeleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid, Daphne van Dam, coördinator Internationale Migratie Programma's bij het Bureau Internationaal Migratiebeleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid, Noor Cornelissen, (voormalig) strategisch beleidsadviseur bij de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp, later vervangen door Jeroen Sprangers, beleidscoördinerend medewerker bij de directie Migratie, Ontheemding en Ambtsberichten (MOA).

| 58 |

IOB dankt ook Bert van Stiphout-Kramer van het Centraal Planbureau voor de kwaliteitscontrole van de statistische analyse.

De interne kwaliteitscontrole was in handen van een klankbordgroep die bestond uit de IOB-collega's Alexander Otgaar, Ruth van Zorge, Joes de Natris, Martin van Vliet, Wendela Haringhuizen en Marjolein Jongman.

## Fotografie

Voorkant & hoofdstuk 3: © Amine Idrissi | Shutterstock

Het hek dat Spanje van Marokko scheidt, gezien vanaf de grens bij Melilla, waarbij de drievoudige omheining zichtbaar is.

Hoofdstuk 1: © DCStockPhotography | Shutterstock

Bord aan de buitenkant van een gebouw dat het hoofdkantoor van overheidsministeries en -diensten aangeeft, waaronder Immigratie en Naturalisatiedienst.

Hoofdstuk 2: © ZUMA Press, Inc. | Alamy

Een persfoto van de Tunesische president toont de Nederlandse premier Mark Rutte (links), de voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen (tweede van links) en de Italiaanse premier Giorgia Meloni (rechts) tijdens een ontmoeting met de Tunesische president Kais Saied (tweede van rechts) in het presidentieel paleis in Carthago, Tunis, Tunesië, op 16 juli 2023, om een voorgestelde migratieovereenkomst tussen de Europese Unie (EU) en Tunesië te bespreken.

Hoofdstuk 4: © Palazzo Chigi

Informeel bijeenkomst over migratie tijdens de Europese raad, met onder andere Dick Schoof, Giorgia Meloni en Mette Frederiksen.

Hoofdstuk 5: © Tricani Alessio | Shutterstock

166 migranten die gered zijn door het schip van de NGO Resq People gaan aan land in Augusta.

Hoofdstuk 6: © Tolga Ildun | Shutterstock

Het Nederlandse consulaat-generaal aan de Istiklalstraat in Beyoglu is op 2 februari 2023 in Istanbul, Turkije, tijdelijk gesloten voor bezoekers vanwege mogelijke protesten en terroristische aanslagen.

Gepubliceerd door:

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

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
[nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie](https://nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie)

Lay-out: DPI

Auteurs: Caspar Lobbrecht, Johannes Claes, Zeineb Romdhane

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juni 2026