



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Geopolitieke contexten als oorzaken van migratie naar Nederland: een focus op landen van herkomst

Hollander, S.; Pronk, A.; Neumann, R.; Sie Dhian Ho, M.; Heukelingen, N. van; Hofstee, G.; ... ; Wijnkoop, M.

Citation

Hollander, S., Pronk, A., Neumann, R., Sie Dhian Ho, M., Heukelingen, N. van, Hofstee, G., ... Wijnkoop, M. (2024). *Geopolitieke contexten als oorzaken van migratie naar Nederland: een focus op landen van herkomst*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3748495>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3748495>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Geopolitieke contexten als oorzaken van migratie naar Nederland

Een focus op landen van herkomst

Saskia Hollander
Anouk Pronk
Robin Neumann
Monika Sie Dhian Ho (eds.)

Clingendael Rapport



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Geopolitieke contexten als oorzaken van migratie naar Nederland

Een focus op landen van herkomst

Saskia Hollander, Anouk Pronk, Robin Neumann
en Monika Sie Dhian Ho (eds.)

Met bijdragen van:

Nienke van Heukelingen, Goos Hofstee, Saskia
Hollander, Francesco Mascini, Kaspar Pucek,
Myrthe Wijnkoop en Monika Sie Dhian Ho

Clingendael Rapport
December 2023

Disclaimer: Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. Deze Staatscommissie is gevraagd om advies uit te brengen over de gevolgen van demografische ontwikkelingen in Nederland in de periode tot 2050, in het bijzonder van migratie en vergrijzing. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit onderzoek berust uitsluitend bij de auteurs van dit rapport.

December 2023

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto: Reuter / Anadolu via Reuters Connect

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.org.

De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

The Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Volg ons op sociale media

 @clingendaelorg
 The Clingendael Institute
 The Clingendael Institute
 clingendael_institute
 Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org
Website: www.clingendael.org

Over de auteurs

Saskia Hollander is Senior Research Fellow bij de EU & Global Affairs Unit van Instituut Clingendael. In haar onderzoek richt zij zich vooral op Europese integratie, EU-uitbreiding en migratie.

Anouk Pronk is Junior Research Fellow bij de EU & Global Affairs Unit van Instituut Clingendael. Haar onderzoek richt zich voornamelijk op migratie- en asielbeleid.

Robin Neumann is stagiaire bij Instituut Clingendael. Zij richt zich voornamelijk op migratie- en asielbeleid.

Monika Sie Dhian Ho is algemeen directeur van Instituut Clingendael. Ze is ook vicevoorzitter van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 en docent aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	4
Structuur van dit rapport	8
2 De drivers van migratie naar de EU en Nederland vanuit landen nabij de EU	10
2.1 Oekraïne, Belarus, Moldavië, de Kaukasus en Rusland	11
2.2 Het Midden-Oosten	22
2.3 Noord-Afrika	32
2.4 De Hoorn van Afrika	40
2.5 De Sahel	48
2.6 West-Afrika	52
2.7 Westelijke Balkan	57
2.8 Turkije	63
3 Hervestiging van vluchtelingen	70
3.1 Huidige situatie	71
3.2 Verwachtingen ten aanzien van de gevoelde hervestigingsopdracht	73
4 De drivers van migratie naar Nederland vanuit andere EU-lidstaten	78
4.1 EU-uitbreiding als driver van intra-EU migratie	79
4.2 Eurocrisis als driver van intra-EU migratie	88
5 Conclusie	91

Samenvatting

De afgelopen twee decennia hebben geopolitieke factoren geleid tot fluctuaties in migratiewegingen naar Nederland. Van alle vormen van migratie naar Nederland varieerde de asielmigratie het sterkst, met name door nieuwe en opnieuw opblazende conflicten en schommelingen in economische ontwikkelingen en vooruitzichten wereldwijd. Ook de geopolitieke beslissing om de Europese Unie (EU) uit te breiden naar Midden- en Oost-Europa heeft bijgedragen aan een onvoorziene en aanzienlijke groei van de arbeidsmigratie vanuit de nieuwe EU-lidstaten naar Nederland. Om meer inzicht te krijgen in mogelijke scenario's voor migratie naar Nederland heeft de Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050 aan Instituut Clingendael nader onderzoek gevraagd naar zulke – en andere – geopolitieke factoren die de komende decennia van invloed kunnen zijn op migratiebewegingen naar Nederland.

In dit rapport zijn daarom voor acht kernregio's in en rondom Europa (te weten i) Oekraïne, Moldavië, Belarus, Rusland & de Kaukasus, ii) het Midden-Oosten, iii) Noord-Afrika, iv) de Hoorn van Afrika, v) de Sahel, vi) West-Afrika, vii) de Westelijke Balkan, en viii) Turkije) de belangrijkste structurele oorzaken van migratie geanalyseerd. Specifiek is daarbij ingegaan op vier geopolitieke factoren: politiek, economie, klimaat en demografie. Naast deze regio-analyses wordt in het rapport afzonderlijk ingegaan op de hervestiging van vluchtelingen, en de mogelijke impact op de migratie naar Nederland van een verdere uitbreiding van de EU.

De Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 heeft uiteraard een grote impact gehad op migratiebewegingen naar Nederland. Afhankelijk van het verloop van de oorlog zal deze impact voorlopig nog voortduren. Hoe langer de oorlog duurt, hoe kleiner de kans bovendien dat Oekraïners kunnen en willen terugkeren. Ook heeft de oorlog een impact op migratiebewegingen vanuit andere landen in de regio, bijvoorbeeld vanuit de Kaukasus. De regio heeft bovendien te maken met een stagnerende bevolkingsgroei en een daarmee gepaard gaande verschraling van voorzieningen, hetgeen op langere termijn ook van invloed zal zijn op migratiebewegingen naar onder andere Nederland.

Net als in de afgelopen twee decennia zullen politieke instabiliteit en conflicten in het Midden-Oosten ook de komende decennia migratiebewegingen naar

Nederland bepalen. Het merendeel van de ontheemden in het Midden-Oosten wordt echter in de regio zelf opgevangen, mede doordat veel mensen de dure reis naar Europa niet kunnen bekostigen.

In Noord-Afrika vormen politieke repressie en het gebrek aan economisch perspectief – met name voor jongeren – belangrijke redenen om naar Europa te (willen) reizen. Noord-Afrika is daarbij tevens een belangrijke transitregio, vanuit waar migranten afkomstig uit andere delen van het Afrikaanse continent proberen door te reizen naar Europa. Tunesië is momenteel een van de belangrijkste landen van vertrek, maar ook Egypte zal de komende tijd belangrijker worden vanwege aangrenzende conflictgebieden, zoals Gaza en Soedan.

In de Hoorn van Afrika vormen politieke repressie en (etnisch) conflict de voornaamste drivers van migratie. Hoewel de meeste ontheemden in de regio zelf worden opgevangen, vindt ook een aanzienlijk deel hun weg naar Europa. Voor Nederland betreft dit vanwege de aanwezigheid van diasporagemeenschappen met name Eritreeërs en Somaliërs. Voor de meeste mensen in de regio zijn de kosten van migratieroutes naar Europa echter te hoog, ook al dwingt een mix van politieke, economische, demografische en klimatologische factoren hen ertoe hun woonplaats te verlaten. Hoe langer de politieke instabiliteit aanhoudt, hoe groter de druk wordt op bestaande opvanggebieden in de regio.

Vanuit de Sahel blijft de migratie naar Europa en Nederland waarschijnlijk vooralsnog beperkt, ondanks de toenemende politieke instabiliteit en een aanhoudend gebrek aan economisch perspectief. Voor veel mensen zijn de kosten voor de reis naar Europa simpelweg te hoog. Ook voor deze regio geldt dat hoe langer de instabiliteit in de regio aanhoudt, hoe nijpender de situatie wordt voor de toch al grote groep ontheemden. De Sahel is bovendien een belangrijke transitregio waar vanuit migranten uit West-Afrika de doorreis maken richting Europa en elders.

Omdat het economisch gezien in West-Afrika over het algemeen relatief steeds beter gaat, hebben steeds meer West-Afrikanen de middelen om te migreren. De verwachting is dat zolang de explosieve bevolkingsgroei in de regio – bijvoorbeeld in Nigeria – niet gepaard gaat met een substantiële groei in productieve werkgelegenheid, steeds meer West-Afrikanen een migratiewens zullen hebben. Het belang van migratie is daarbij groot, doordat de inkomsten

die migranten naar het thuisfront overmaken – zogenaamde *remittances* – een belangrijke bijdrage leveren aan de West-Afrikaanse economieën.

Dichterbij huis speelt de Westelijke Balkan een belangrijke rol als transit- en vertrekregio voor migratie naar de EU en Nederland. Met name onder jongeren vormt onvrede over stagnerende democratische en economische hervormingen een drijfveer om naar EU te vertrekken. De toetreding van de Westelijke Balkan-landen tot de EU zal bij ongewijzigd beleid leiden tot een toename van de migratiebewegingen naar andere EU-landen, waaronder Nederland.

Ook Turkije speelt een belangrijke rol in de doorreis van migranten naar Europa, in het bijzonder Syrische vluchtelingen. Vanwege de slechte economische omstandigheden in Turkije en de aanhoudende politieke repressie willen bovendien steeds meer Turkse jongeren het land verlaten. Er is een grote Turkse diasporagemeenschap in Nederland, waardoor Nederland een voor de hand liggend bestemmingsland zal blijven.

Concluderend kan worden gesteld dat met name recente escalaties van conflicten – en daarmee gepaard gaande economische ontwrichting – in verschillende regio's rondom Europa – de zogenaamde *Ring of Fire* – de druk op de Nederlandse en Europese buitengrens zullen bepalen. Vanwege de dynamiek in landen van herkomst zal die druk naar verwachting de komende 10 tot 15 jaar aanzienlijk zijn. Ook de uitbreiding van de EU met zeker acht nieuwe lidstaten – waaronder het bevolkingsrijke Oekraïne – zal (bij ongewijzigd beleid) een significante impact hebben op de Nederlandse migratiecijfers.

1 Inleiding

Het aantal migranten is volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: IOM) de afgelopen decennia wereldwijd gestegen: van 84 miljoen migranten in 1970 tot 281 miljoen in 2020.¹ Rekening houdend met de gestegen wereldbevolking in dezelfde periode komt dit neer op een stijging van het aandeel migranten van 2,3 procent naar 3,6 procent.² Het gros van de internationale migratie is vrijwillig – bijvoorbeeld voor een (betere) baan, studiemogelijkheden of de liefde. Met name in de Europese Unie (EU) is door het vrij verkeer van personen de migratie tussen lidstaten door de jaren heen sterk toegenomen. Echter, een deel van de migratie is *niet of niet geheel* vrijwillig. Dit deel neemt bovendien toe. Volgens de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) is het aantal *gedwongen ontheemden* door aanhoudende en oploeiende conflicten, politieke en economische ontwrichting, bevolkingsdruk en klimaatverandering mondiaal gestegen van 40 miljoen in 1990 naar ruim 108,4 miljoen in 2022.³ Deze mensen hebben huis en haard dus niet vrijwillig verlaten, maar zijn daartoe gedwongen door de context waarin zij leefden.

Een meerderheid van de gedwongen ontheemden – bijna 63 miljoen in 2022 – verplaatst zich binnen de eigen landgrenzen. Zij worden daarom ook wel *binnenlands ontheemd* genoemd.⁴ Volgens de UNHCR waren er in 2022 daarnaast ruim 35 miljoen erkende internationale vluchtelingen, ruim 5 miljoen mensen met een behoefte aan internationale bescherming, en nog eens 5 miljoen asielzoekers. Een meerderheid van deze mensen wordt in de regio opgevangen. Zo vangt Turkije zo'n 3,6 miljoen – met name Syrische – vluchtelingen op.⁵ De EU is met de oorlog in Oekraïne ook zo'n opvangregio geworden. Om die reden werd door de Unie de 'Richtlijn Tijdelijke Bescherming' in het leven geroepen, met als doel om gevluchte Oekraïners collectieve bescherming te bieden, zonder de druk op de nationale asielketens te vergoten. Momenteel vallen in de EU circa 4,1 miljoen Oekraïners onder deze richtlijn. Ook oorlogen, geweld, politieke, economische en demografische ontwrichting en natuurrampen elders in de

1 IOM, "[World Migration Report 2022 :Wereldwijde ontheemding stijgt](#)," 1 december 2021.

2 Idem.

3 Een stijging van 0.75 naar 1.40 procent ten opzicht van de wereldbevolking; UNHCR, [Global Trends: Forced displacement in 2022](#), juni 2023.

4 UNHCR, [Global Trends Report](#), 2022.

5 UNHCR, [Global Trends Report](#), 2022.

wereld zullen de druk op de buitengrenzen van EU vergroten. Zo werden er in 2022 in de EU ruim 880 duizend asielaanvragen gedaan – met name door mensen afkomstig uit Syrië, Afghanistan, Venezuela en Turkije; ruim de helft meer dan het aantal asielaanvragen in 2021 en het hoogste aantal sinds 2016.⁶

Ook Nederland is een bestemmingsland voor zowel Europese als niet-Europese migranten, die hier komen voor bijvoorbeeld een baan, studie, liefde of gezin, alsmede voor mensen die hier hopen asiel te verkrijgen, omdat zij op de vlucht zijn of geen perspectief zien in hun land van herkomst. In 2022 migreerden volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) circa 403.000 mensen naar Nederland, waarvan ruim 46 duizend asielzoekers (inclusief nareizigers) en ruim 108 Oekraïense ontheemden die tijdelijke bescherming genoten.⁷ Het migratiesaldo (het aantal mensen dat naar Nederland migreerde minus het aantal mensen dat uit Nederland vertrok) bedroeg circa 228.000 personen. De bevolkingsgroei in Nederland in 2022 was geheel toe te schrijven aan immigratie. Van de ruim 400 duizend migranten die in 2022 naar Nederland kwamen, was het grootste deel afkomstig uit andere EU-lidstaten (129 duizend).⁸ Kijken we naar de periode 1999-2020, dan blijkt gezinsvorming of -hereniging de meest voorkomende reden om naar Nederland te komen (33%), gevolgd door werk (24%), en studie (16%). Asiel vormde in deze periode 12% van de totale migratie. Hoewel deze verdeling redelijk constant is door de tijd, is het aandeel asiel en tijdelijke bescherming ten opzichte van andere motieven, met name door de oorlog in Oekraïne, de afgelopen twee jaar in belang gegroeid.⁹

De periode 1999-2020 laat ook zien dat geopolitieke factoren tot belangrijke fluctuaties in de migratie naar Nederland hebben geleid. Hierbij gaat het vooral om de beslissing om de EU uit te breiden met Midden- en Oost-Europese landen, gevolgd door een aanzienlijke stijging van de arbeidsmigratie naar Nederland. Daarnaast varieerde de asielmigratie naar Nederland in de periode van 1999 tot 2020 het sterkst van alle vormen van immigratie: tussen de 4 en 32 procent van de jaarlijkse instroom. Vanwege de onzekerheid rondom deze geopolitieke factoren en grote potentiële fluctuaties in de migratie naar Nederland als gevolg van dynamiek in landen van herkomst rondom de EU, heeft de Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050 nader onderzoek gevraagd aan het Instituut Clingendael, specifiek naar de 'geopolitieke drivers' van migratie naar Nederland.

6 Eurostat, "[Annual asylum statistics](#)," 15 maart 2023.

7 CBS, "[Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?](#)".

8 Idem.

9 CBS, "[Toename aantal immigranten in 2022 vooral door oorlog Oekraïne](#)," 4 juli 2023.

Om inzicht te krijgen in mogelijke scenario's voor migratie naar Nederland, worden in dit rapport voor een aantal kernregio's in en rondom Europa de belangrijkste migratiedrivers beschouwd. Conform de opdracht richten we ons daarbij op een aantal structurele factoren. Deze factoren zijn samen te vatten in vier categorieën: politiek, economie, klimaat en demografie. De onderzoeksvragen worden uiteengezet in box 1.

Box 1 Onderzoeksvragen

- (1) Welke verwachtingen zijn er wat betreft de structurele drivers van migratie vanuit landen buiten de Europese Unie (EU)?
 - a. Welke pushfactoren voor migratie kunnen worden onderscheiden tot 2050 in de gebieden rondom Europa? Wat zijn de verwachtingen wat betreft deze factoren in verschillende regio's rondom Europa? Zal de migratiedruk hoger of lager zijn dan in de afgelopen tien jaar? Wat zijn mogelijke kritieke gebeurtenissen?
 - b. Welke pushfactoren voor migratie kunnen worden onderscheiden tot 2050 in landen verder weg gelegen van Europa, maar met een sterk mogelijk effect op migratie naar Europa en Nederland in het bijzonder? Wat zijn de verwachtingen wat betreft deze factoren in verschillende brandhaarden mondiaal? Zal de migratiedruk hoger of lager zijn dan in de afgelopen tien jaar? Wat zijn mogelijke kritieke gebeurtenissen?
- (2) Wat zijn de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor verschillende typen migratie naar Europa en Nederland in het bijzonder?
 - a. Welke klimaatgerelateerde pushfactoren zijn te onderscheiden voor verschillende typen migratie naar Europa en Nederland?
 - b. Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van deze factoren in regio's rondom Europa (met name MENA, Sahel en Hoorn)? Zal de migratiedruk toe- of afnemen ten opzichte van de afgelopen tien jaar?
 - c. Wat zijn mogelijke kritieke gebeurtenissen?

- (3) Welke verwachtingen zijn er wat betreft de structurele drivers van migratie tussen EU-lidstaten?
- Welke pushfactoren kunnen worden onderscheiden tot 2050 in de EU?
 - Met welke landen zal de EU zich naar verwachting in de periode tot 2050 kunnen uitbreiden?
 - Welke kandidaat-lidstaten komen hier in de nabije toekomst bij?
 - Wat is de verwachte uitwerking van toekomstige uitbreidingsrondes op arbeidsmigratie en gezinsmigratie naar Nederland?

Conflict, geweld, en risico op vervolging zijn belangrijke politieke redenen voor mensen om een land te ontvluchten, maar ook een langetermijn gebrek aan economisch perspectief, explosieve bevolkingsgroei (of juist krimp), klimaatverandering en natuurrampen kunnen migratiebewegingen op gang brengen. Omgekeerd trekken landen die 'gunstig' scoren op deze factoren juist migranten aan. Bijvoorbeeld Nederland, dat door een open economie en grote vraag aan arbeidskrachten, veiligheid, en relatief gunstige klimatologische omstandigheden een belangrijk – maar zeker niet het belangrijkste – bestemmingsland is.

Of en wanneer mensen ook daadwerkelijk de stap zetten om te migreren is niet alleen afhankelijk van deze structurele factoren, maar ook van hun persoonlijke doelen, competenties en omstandigheden. Mensen hebben verschillende doelen en financiële, sociale en fysieke mogelijkheden om deze te realiseren. Mensen met weinig financiële middelen hebben meestal niet de mogelijkheden om te migreren. Ook sociale netwerken, zoals gezin en/of familie en diasporanetwerken spelen een belangrijke rol in migratiekeuzes. Migratie is vaak een collectieve strategie van een familie of groep. De kosten van migratieroutes en de middelen om te migreren en diasporanetwerken moeten dus in ieder geval worden meegenomen in een beschouwing van de landen van herkomst. Ten slotte kunnen ook internationale, Europese en nationale beleidscontexten en wetgevende kaders faciliterend ofwel beperkend zijn.¹⁰

10 Zie bijvoorbeeld: Mathias Czaika en Constantin Reinprecht, "[Migration drivers: Why Do People Migrate?](#)"; Peter Scholten (ed), *Introduction to Migration Studies. An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*, Springer, 2022, p.50 en 54.

Structuur van dit rapport

Dit rapport is uitgevoerd in opdracht van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. De commissie heeft Instituut Clingendael verzocht om de geopolitieke ontwikkelingen die de komende decennia van invloed zijn op migratiecijfers in Nederland in kaart te brengen. Conform de behoefte van de Staatscommissie wordt in dit rapport antwoord gegeven op een aantal hoofd- en deelvragen (zie Box 1). Clingendael heeft zich in dit rapport gericht op een analyse van politieke, klimatologische, economische en demografische factoren in acht regio's (hoofdstuk 2). Daarbij wordt ook ingegaan op twee additionele factoren die van invloed zijn op de aard van migratiebewegingen, namelijk de aanwezigheid van diaspora in Nederland en de kosten van migratieroutes – daarbij rekening houdend met de mogelijkheid voor de gemiddelde bevolking van het land van herkomst om deze kosten te betalen.

De acht regio's zijn: 1) Oekraïne, Belarus, Moldavië, de Kaukasus en Rusland (paragraaf 2.1); 2) het Midden-Oosten (paragraaf 2.2); 3) Noord-Afrika (paragraaf 2.3); 4) de Hoorn van Afrika (paragraaf 2.4); 5) de Sahel (paragraaf 2.5); 6) West-Afrika (paragraaf 2.6); 7) de Westelijke Balkan (paragraaf 2.7); en 8) Turkije (paragraaf 2.8). Omdat het onmogelijk is om ontwikkelingen te voorspellen voor een periode van grofweg 30 jaar, richt de analyse zich op de huidige ontwikkelingen en die in de nabije toekomst, en de verwachte impact van deze ontwikkelingen op migratiebewegingen in de komende 10-15 jaar. Dergelijke bewegingen hebben een lange doorwerking en cumulatief effect (bijvoorbeeld door het fenomeen van kettingmigratie) en zijn daarom relevant om in het vizier te hebben in bevolkingsscenario's voor de verdere toekomst. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van de expertise van verschillende regio- en thema-experts van Clingendael.¹¹ Naast interviews met deze experts is het onderzoek aangevuld met deskresearch van relevante literatuur over de kernregio's.

Ook gaat dit rapport specifiek in op de mogelijkheid dat geopolitieke contexten aanleiding zouden kunnen geven tot een beslissing van de Nederlandse regering of de EU om vluchtelingen te hervestigen (hoofdstuk 3). Hervestiging betreft de procedure waarbij de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR bekijkt welke

11 Geïnterviewde Clingendael-experts zijn: Andrew Lebovich, Bob Deen, Erwin van Veen, Ingrid d'Hooghe, Jan Marinus Wiersma, Jos Meester, Julia Soldatiuk, Kars de Bruijne, Ekaterina Golovko, Louise van Schaik, Myrthe Wijnkoop en Wouter Zweers. Daarnaast is gesproken met Akinyinka Akinyoade van het Afrika Studiecentrum Leiden.

vluchtelingen dusdanig kwetsbaar zijn dat zij ergens anders bescherming zouden moeten krijgen, omdat zij niet kunnen blijven in het opvangland en ook niet terug kunnen naar hun herkomstland. Tot slot wordt in dit rapport ingaan op de verwachtingen wat betreft migratie binnen de EU, met name als gevolg van EU-uitbreiding (hoofdstuk 4.1) en mogelijke instabiliteit van de eurozone (hoofdstuk 4.2).

2 De drivers van migratie naar de EU en Nederland vanuit landen nabij de EU

In dit rapport zijn voor elk van de hierboven genoemde regio's de vier belangrijkste structurele migratiedrivers geanalyseerd, namelijk de politieke context, economische vooruitzichten, demografische ontwikkelingen en klimatologische omstandigheden. Op basis daarvan is een inschatting gemaakt wat betreft de verwachte impact van deze drivers op migratiebewegingen voor de komende 10-15 jaar. Deze analyses zijn per onderzochte regio samengevat in een tabel. Een donkere blauwe kleur geeft aan dat de situatie wat betreft deze factor zorgelijk is en voor inwoners een sterke aanleiding kan vormen om te migreren. Er is daarbij een sterke aanleiding om te verwachten dat zulke bewegingen ook in de richting van Europa en Nederland zullen zijn. De schuine strepen geven aan dat de situatie wat betreft deze factor zorgelijk is en voor de inwoners in die regio een aanleiding kan vormen om te migreren, maar niet per se richting Europa en Nederland; in plaats daarvan zou de situatie eerder kunnen leiden tot regionale migratie. Wit geeft aan dat de situatie relatief stabiel is en er geen structurele aanleiding is om aan te nemen dat inwoners zullen migreren. Naast de vier structurele drivers zijn in de tabellen ook de kosten van de migratieroutes (waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid voor de gemiddelde bevolking van het land van herkomst om deze kosten te betalen) en de aanwezigheid van sociale netwerken in Nederland meegenomen.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het moeilijk is om per factor een uitspraak te doen over verwachte migratiebewegingen. In de praktijk is er doorgaans sprake van een samenspel van factoren, waarbij bijvoorbeeld ook de arbeidsmarktsituatie en het beleid in Nederland een belangrijke factor is. Bovendien worden migratiebewegingen sterk beïnvloed door tal van persoonlijke overwegingen en aspiraties. De tabellen dienen dan ook vooral om mogelijk toekomstige geopolitieke drivers van migratie inzichtelijk te maken, zonder voorspellingen te kunnen doen over exacte migratiecijfers naar de EU en Nederland. Tegelijkertijd kan een dergelijke analyse van geopolitieke contexten bijdragen aan het ontwikkelen van toekomstscenario's wat betreft mondiale migratie, ook die naar Nederland.

2.1 Oekraïne, Belarus, Moldavië, de Kaukasus en Rusland

Kaspar Pucek

De Russische invasie van Oekraïne in 2022 heeft voor het eerst massale migratie vanuit de voormalige Sovjet-Unie naar de EU en Nederland op gang gebracht. Tot december 2023 kwamen er zeker 105 duizend ontheemden uit Oekraïne naar Nederland.¹² Ook de komende jaren en mogelijk decennia zullen naar alle waarschijnlijkheid politieke factoren, en met name (Russisch) oorlogsgeweld, een van de belangrijkste potentiële drivers van migratie vanuit deze regio blijven. Tabel 1 biedt een overzicht van de migratiedrivers in de regio. Hieronder zullen deze factoren afzonderlijk worden besproken.

Politiek

Nieuwe vluchtelingenbewegingen uit de regio kunnen in de eerste plaats worden veroorzaakt door een intensivering of zelfs uitbreiding van de oorlog in Oekraïne. Dit zou het gevolg kunnen zijn van een combinatie van afkalvende westerse steun en nieuwe succesvolle Russische offensieven. Dit zou het oorlogsgeweld naar nieuwe gebieden in Oekraïne verspreiden, de Oekraïense economie verdere ernstige schade toebrengen en een gevoel van uitzichtloosheid kunnen veroorzaken. Ook is het voorstelbaar dat het Russische leger over zal schakelen op een strategie die erop gericht is om meer Oekraïense burgerslachtoffers te maken door op gerichte en systematische wijze burgerdoelen aan te gaan vallen. Verder is het nog altijd mogelijk dat de Russen chemische en/of (tactische) nucleaire wapens zullen inzetten, of dat zij (of het Oekraïense leger) – al dan niet onopzettelijk – een kernramp veroorzaken door een van de Oekraïense kerncentrales zwaar te beschadigen. In al deze scenario's valt een significante toename van het aantal Oekraïense vluchtelingen naar de EU te verwachten.¹³

12 Rijksoverheid, "[Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#)," 2023.

13 Myrthe Wijnkoop et al., "[Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden](#)," Clingendael, 2023.

De oorlog in Oekraïne kan zich nog altijd uitbreiden naar buurlanden Belarus en Moldavië. Belarus zou onder Russische druk uiteindelijk direct bij de oorlog betrokken kunnen raken, waarna het oorlogsgeweld zich ook gedeeltelijk naar Belarussisch grondgebied zou kunnen verplaatsen. De vluchtelingenbewegingen die hiermee gepaard kunnen gaan, zullen echter naar alle waarschijnlijkheid (veel) kleiner zijn dan die uit Oekraïne, omdat het Oekraïense leger waarschijnlijk niet op grote schaal op Belarussisch grondgebied zal gaan opereren, en omdat Oekraïne burgerdoelen zal vermijden om de cruciale Westerse steun voor het land niet in gevaar te brengen. Ook is het maar de vraag of Belarussische vluchtelingen in dat geval dezelfde welkome ontvangst in de EU en Nederland zullen krijgen als de Oekraïense vluchtelingen. Bovendien wordt de grens met Polen, Litouwen en Letland goed bewaakt sinds de Belarussische pogingen (sinds najaar 2021) om migranten uit derde landen de grens over te sturen en daarmee migratie als instrument van destabilisering in te zetten.¹⁴

14 Monika Sie Dhian Ho en Myrthe Wijnkoop, [*The instrumentalization of migration: A geopolitical perspective and toolbox*](#), Clingendael, december 2022.

Tabel 1 De migratiedrivers in Oekraïne, Belarus, Moldavië, de Kaukasus en Rusland¹⁵

	Politiek	Economie	Demografie	Klimaat	
Oekraïne					\$ → 
Belarus					\$\$ → 
Moldavië					\$ → 
Armenië					\$\$ → 
Azebaijan					\$\$ → 
Georgië					\$ → 
Rusland					\$\$ → 
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Demografie: Demografische uitdagingen & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot migratie richting EU / NL.				
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot regionale migratie. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot regionale migratie. Demografie: Sterke demografische uitdagingen & aanleiding tot regionale migratie. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot regionale migratie.				
	Politiek: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Economie: Economisch perspectief & geen directe aanleiding tot migratie. Demografie: Demografische situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Klimaat: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie.				
Kosten migratieroute naar EU & NL \$ Geringe kosten, grote mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$ Redelijke kosten, beperkte mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$\$ Veel kosten, onwaarschijnlijk dat migratie naar EU & NL mogelijk is					Diaspora  (Nagenoeg) geen diaspora in NL  Aanwezige diaspora in NL  Grote diaspora in NL

15 In deze tabel is in de voorspelling rekening gehouden met de EU toetreding van Oekraïne, Moldavië en Georgië binnen 10-15 jaar.

Voor Moldavië zijn er twee scenario's te bedenken waarin het land bij de oorlog betrokken zou raken. Ten eerste zou Moskou – zoals het aanvankelijk ook van plan leek te zijn – een landbrug via Odessa naar Transnistrië kunnen slaan om zo deze pro-Russische enclave te annexeren en/of een pro-Russische regimeverandering in de Moldavische hoofdstad Chisinau te forceren. Het tweede scenario is dat Oekraïne en Moldavië samen zouden proberen Transnistrië te bevrijden. Dit zou Oekraïne vermoedelijk alleen kunnen overwegen als het de Russische strijdkrachten op haar eigen territorium volledig zou verslaan, wat onwaarschijnlijk lijkt. In beide scenario's zal het oorlogsgeweld in Moldavië echter veel beperkter blijven dan in Oekraïne nu het geval is, aangezien noch de Moldavische strijdkrachten noch de pro-Russische strijdkrachten in Transnistrië in staat zijn om een lange, intensieve oorlog te voeren. Daarmee zal ook het aantal vluchtelingen als gevolg hiervan relatief beperkt blijven.

In de Zuidelijke Kaukasus is het langdurige conflict over de door Armenië en Azerbeidzjan betwiste regio Nagorno-Karabach in september 2023 door middel van militair geweld beslecht in het voordeel van Azerbeidzjan. Als gevolg hiervan zijn ongeveer 100.000 Armeniërs verdreven uit de enclave richting Armenië. De vrees bestaat nu dat Azerbeidzjan, aangemoedigd door zijn recente militaire successen, uiteindelijk door wil stoten naar Nachitsjevan – een regio met ongeveer 100.000 inwoners die van de rest van Azerbeidzjan is afgescheiden door een smalle strook Armeens grondgebied.¹⁶ Het vermoeden is echter wel dat ook in dat geval de meeste vluchtelingen binnen Armenië zullen blijven.

Hoewel het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan de meest aannemelijke potentiële bron van vluchtelingenstromen in de Zuidelijke Kaukasus blijft, is het zeker niet de enige. In de context van de huidige geopolitieke spanningen tussen Moskou en het Westen is hernieuwde Russische militaire agressie in de Zuidelijke Kaukasus ook niet ondenkbaar. Bijvoorbeeld in het geval dat Armenië toenadering tot het Westen zou zoeken. De relatie tussen Jerevan en Moskou is aanzienlijk verslechterd door het gebrek aan Russische militaire steun in 2020 en 2023. Ook zal Armenië proberen zich minder afhankelijk te maken van Rusland wat de nationale veiligheid betreft. Toch blijft een prowesterse koerswijziging in het geval van Armenië onwaarschijnlijk, gezien de economische afhankelijkheid van Rusland, alsook het feit dat er al Russische troepen op

16 Olesya Vartanyan, "[Armenia Under the Gun: Azerbaijan's Territorial Ambitions Extend Beyond Nagorno-Karabakh](#)," *Foreign Affairs*, december 2023.

Armeens grondgebied gestationeerd zijn. Bovendien heeft het land momenteel geen nauwe banden met de EU of NAVO. Mocht het toch tot een gewapende Russische interventie komen, dan zou Rusland waarschijnlijk streven naar het in het zadel helpen van een meer Russisch-gezind regime in plaats van territoriale annexatie. Armenië en Azerbeidzjan lijken door het Kremlin niet gezien te worden als potentieel onderdeel van een grotere Russische natiestaat, zoals bijvoorbeeld Belarus of (in ieder geval delen van) Oekraïne. Aangezien het ook hier waarschijnlijk om korte oorlogen zou gaan (net als in Georgië in 2008), zouden de vluchtelingenbewegingen beperkt en vooral regionaal blijven.¹⁷

De recente toekenning van het EU kandidaat-lidmaatschap aan Georgië zou ook tot spanningen met Rusland kunnen zorgen. Georgië wil al lang lid worden van de EU. Reeds in 2016 trad de Stabilisatie en Associatieovereenkomst tussen de EU en Georgië in werking. Het land vroeg in maart 2022 – een week na de Russische invasie van Oekraïne – net als Oekraïne en Moldavië de EU kandidaat-status aan. En hoewel deze status aan deze twee landen officieel werd toegekend, oordeelde de Europese Raad in juni 2022 dat Georgië eerst meer hervormingen moet doorvoeren voordat deze status wordt toegekend. In december 2023 is aan Georgië het kandidaat-lidmaatschap toegekend (zie ook paragraaf 4.1). Daarnaast is ook het NAVO-lidmaatschap voor Georgië – dat de context vormde voor de Russisch-Georgische oorlog van 2008 – voorsnog van tafel gezien de Russische militaire bezetting van de afvallige regio's Abchazië en Zuid-Ossetië.

Ook in Rusland zelf heeft de oorlog een aanzienlijke emigratiegolf op gang gebracht, maar de aantallen emigranten alsook hun bestemmingen blijven onzeker. Het lijkt tussen de 500.000 en een miljoen mensen te betreffen (waarschijnlijk rond de 800.000 of 900.000).¹⁸ Hoewel precieze data ontbreken, bestaat deze groep van Russische emigranten net als in voorgaande jaren vooral uit jonge, hoogopgeleide mensen, waaronder veel IT-specialisten. Slechts een klein deel van deze migranten heeft zich in de EU gevestigd en dit waren

17 Zie voor de vluchtelingenbewegingen als gevolg van de Russisch-Georgische Oorlog van 2008, Amnesty International, [Civilians in the Line of Fire: The Georgia-Russia Conflict](#), augustus 2008, p. 48-52.

18 *The Economist*, "[Russians have emigrated in huge numbers since the war in Ukraine](#)," 23 augustus 2023; Francesca Ebel en Mary Ilyushina, "[Russians abandon wartime Russia in historic exodus](#)," *The Washington Post*, 13 februari 2023.

grotendeels mensen die al een Europese verblijfsvergunning of visum hadden.¹⁹ Hoewel het goed mogelijk is dat de uitstroom van Russische migranten de komende jaren door zal gaan, waarschijnlijk met een lagere intensiteit – zeker als er nieuwe mobilisatiegolven volgen – lijkt het toch niet waarschijnlijk dat er veel Russen naar de EU en Nederland zullen komen. Dat was vorig jaar al niet het geval. Inmiddels zijn de visumregels voor Russische staatsburgers verder aangescherpt en verstrekken sommige EU-landen geen toeristenvisa meer aan Russen. Ook hebben Russen die vluchten voor mobilisatie niet vanzelfsprekend recht op asiel in de EU en Nederland.

In het algemeen neemt de politieke instabiliteit in de autoritaire en semi-autoritaire landen van de voormalige Sovjet-Unie vooral de vorm aan van machtswisselingen door massale protesten naar aanleiding van grootschalige verkiezingsfraude. Dergelijke machtswisselingen leiden echter doorgaans niet tot langdurige instabiliteit met significante migratiebewegingen naar de EU tot gevolg. Zelfs als gevolg van de massale onderdrukking van de protesten in Belarus in 2020 kwamen er relatief weinig vluchtelingen naar de EU. Zo waren er tussen augustus en december 2020 slechts 545 asielaanvragen van Belarussen in de EU, waarvan 85 in Nederland.²⁰

Hoewel sommige analisten denken dat een mogelijk Russisch verlies van de oorlog in Oekraïne zou kunnen leiden tot het uiteenvallen van de Russische Federatie of zelfs tot een burgeroorlog in Rusland, lijken dergelijke scenario's onwaarschijnlijk. Anders dan de voormalige Sovjet-Unie kent de Russische Federatie geen deelrepublieken met een eigen staatsapparaat en het constitutionele recht om zich af te scheiden.²¹ Bovendien kent de Russische Federatie geen dominante etnisch Russische regio die zich van de rest van het

19 Reuters, "[Factbox: Where have Russians been fleeing to since mobilisation began?](#)," 6 oktober 2022; *The Economist*, "[Much of Russia's intellectual elite has fled the country](#)," 9 augustus 2022; Francesca Ebel en Mary Ilyushina, "[Russians abandon wartime Russia in historic exodus](#)," *The Washington Post*, 13 februari 2023; Yvonne Lau, "[We realized that there's no way we can return: Russia's best and brightest are leaving the country in record numbers. 6 young Russians explain why they left](#)," *Fortune*, 20 augustus 2022. Voor de emigratie in voorgaande jaren, zie John Herbst en Sergei Erofeev, "[The Putin Exodus: The New Russian Brain Drain](#)," Atlantic Council, 2019.

20 Alina Yanchur, "[I was in a panic: How Belarusians have fled in growing numbers since last year's disputed election](#)," *Euronews*, 21 april 2021.

21 De enige gedeeltelijke uitzondering is Tatarstan, maar die republiek heeft het probleem dat het midden in de Russische Federatie ligt, en in geval van onafhankelijkheid dus niet aan andere landen zou grenzen.

land zou kunnen afscheiden, zoals de Russische Federatie onder leiding van Boris Jeltsin in de vroege jaren '90 streefde naar autonomie binnen de Sovjet-Unie.²² De laatste burgeroorlog in Rusland vond een eeuw geleden plaats, en daar waren het verlies van een oorlog tussen grootmachten (de Eerste Wereldoorlog), de val van een 300-jarige monarchie en een machtsgreep van een revolutionaire socialistische partij voor nodig. Ook in het kielzog van het dramatische uiteenvallen van de Sovjet-Unie braken er geen grote oorlogen uit tussen de voormalige deelrepublieken van de Sovjet-Unie. Alleen in Tajikistan en Georgië, die beiden ten tijde van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie geen reguliere nationale strijdkrachten hadden, braken burgeroorlogen uit.²³ Zelfs de ongekende muiterij van Jevgeni Prigozjin en zijn Wagnergroep tegen de legerleiding in Moskou in juni 2023 lijkt niet de potentie te hebben gehad om een langdurig en grootschalig gewapend binnenlands conflict tot gevolg te hebben.

Een waarschijnlijk scenario is wel dat Rusland zal blijven proberen om migranten uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten aan te trekken en hen de grens met de EU over te sturen. In november 2023 heeft Rusland migranten uit met name Noord-Afrika en het Midden-Oosten actief geholpen de grens met Finland over te steken, waarna de Finnen de grens met Rusland tijdelijke helemaal sloten. Eerder in 2015-16 gebruikte Rusland een zeer vergelijkbare strategie tegen Finland en Noorwegen. Moskou heeft al gedreigd dat het migranten richting de Baltische staten zal sturen indien de Finnen hen niet toelaten.²⁴ Ook Belarus maakte zich schuldig aan de instrumentalisering van migratie tijdens de zogenoemde 'instrumentaliseringscrisis' van 2021-22. Het land wierf toen migranten uit derde landen (met name Irak, Syrië en Afghanistan), onder meer via het officiële toeristenbureau, om vervolgens voor hen voor hen vluchten en binnenlandse reizen te organiseren voor een doorreis naar de EU.

Een dergelijke instrumentalisering van migratie heeft een potentieel destabiliserende werking in de EU-lidstaten en bovendien vergaande

22 Zie ook Henry E. Hale, "[The Makeup and Breakup of Ethnofederal States: Why Russia Survives Where the USSR Fell](#)," *Perspectives on Politics* 3, no. 1, 2005, p. 55-70.

23 De oorlogen in Tsjetsjenië en Nagorno-Karabach waren zeker niet insignificant, maar waren toch ook relatief kleinschalig en perifeer, waardoor ze geen brede instabiliteit in de regio veroorzaakten.

24 Cordelia Buchanan Ponczek, "[Hybrid Warfare at the Gates: Russia Tests the EU's Borders in Finland](#)," Italian Institute for International Political Studies, 12 december 2023.

gevolgen voor de migranten zelf.²⁵ Met het doelbewust op gang brengen van migratiebewegingen naar landen die reeds te maken hebben met problemen rondom asielopvang en toenemende polarisatie omtrent het asielvraagstuk – zoals het geval is in Nederland – heeft Rusland potentieel een krachtig machtsmiddel in landen. Hoewel het migratiepotentieel van dergelijke acties mogelijk beperkt is doordat Polen, de Baltische staten en Finland als gevolg van de Belarussische ‘instrumentaliseringsscrisis,’ de oorlog in Oekraïne en de toename van het aantal asielzoekers aan de Russisch-Finse grens hun grenzen met Rusland en Belarus aan het versterken zijn, is het verstandig om met een dergelijk scenario rekening te houden.

Economie

De economische perspectieven in de regio zijn niet positief. In Rusland – verreweg het meest welvarende land van de regio – is de levensstandaard aanzienlijk lager dan in West-Europa, en Oekraïne en Moldavië behoren tot de armste landen van Europa. Bovendien is de economische groei in de regio grotendeels gestagneerd na de jaren 2000. De uitzonderingen daarop zijn Georgië, Armenië en Moldavië, maar de groei daar vindt plaats vanaf een erg laag niveau.²⁶ Vrijwel al deze economieën – met uitzondering van die van Belarus – zijn sterk afhankelijk van de export van basisproducten als gevolg van de de-industrialisatie sinds 1991. Ook is er veel corruptie en staatsinterventie, en zijn eigendomsrechten slecht beschermd. De Westerse sancties die sinds 2014 zijn ingesteld tegen Rusland en Belarus dragen verder bij aan een stagnatie die al was ingezet door dergelijke dieperliggende factoren. De werkloosheid is de afgelopen jaren in Armenië, Georgië en Oekraïne consistent vrij hoog geweest, hoewel zij aanzienlijk lager

25 Monika Sie Dhian Ho en Myrthe Wijnkoop, [The instrumentalization of migration: A geopolitical perspective and toolbox](#), Clingendael, december 2022.

26 The World Bank databank, [“GDP per capita Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Russian Federation”](#); World Bank databank, [“GDP per capita Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan”](#).

is in de andere landen in de regio.²⁷ Het is dan ook geen verrassing dat veel van deze landen (alle behalve Rusland en Belarus) netto emigratielanden zijn.²⁸

Toch heeft dit tot dusver niet geleid tot grote aantallen arbeidsmigranten richting Europa. De belangrijkste uitzondering hierop is Oekraïne. Ook Moldavië kent een relatief grootschalige arbeidsmigratie, maar gezien de veel kleinere bevolking van dat land (ongeveer 2,6 miljoen mensen), is deze migratie in absolute aantallen aanzienlijk kleiner. Arbeidsmigratie uit beide landen wordt vergemakkelijkt doordat zowel Oekraïners als Moldaviërs sinds enkele jaren visumvrij naar de EU kunnen reizen en veel Moldaviërs bovendien een Roemeens paspoort hebben.²⁹ Mochten beide landen – en ook Georgië dat kandidaat-lidstaat is – op termijn toetreden tot de EU (zie paragraaf 4.1) zal dit onvermijdelijk leiden tot een toename van migratie vanuit beide landen naar de EU.

Op kortere termijn is het de vraag of een aanzienlijk deel van de Oekraïense vluchtelingen die momenteel in de EU en Nederland verblijven op een gegeven moment zullen terugkeren. Dit zal in belangrijke mate afhangen van de duur van de oorlog en de economische perspectieven in Oekraïne. Hoe langer de oorlog duurt, hoe minder vluchtelingen er waarschijnlijk zullen terugkeren en hoe slechter de economische perspectieven van Oekraïne in de nabije toekomst zullen zijn.³⁰ Ook zal het afhangen van de vraag welk juridisch kader van toepassing zal zijn na afloop van de Europese Tijdelijke Beschermingsrichtlijn in maart 2025, waaronder Oekraïense vluchtelingen vanaf april 2022 vrij zijn om te werken in Nederland. Dit zal ook meewegen in de keuze van de vele Oekraïense mannen om, wanneer de staat van beleg eenmaal wordt opgeheven, ofwel in Oekraïne te blijven, of zelf ook naar Europa te trekken (waar veel van hun vrouwelijke gezins- en familieleden en hun kinderen al wonen). De economische perspectieven in Oekraïne zijn slecht, de institutionele omgeving voor economische ontwikkeling was en blijft zeer gebrekkig, en het oorlogsgeweld

27 The World Bank databank, "[Unemployment – Russian Federation, Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan](#)".

28 Grigory Ioffe, "[Migration Between Successor States of the Soviet Union: Long-Term Factors](#)," in *Migration from the Newly Independent States: 25 Years After the Collapse of the USSR*, eds. Mikhail Denisenko, Salvatore Strozza en Matthew Light, Springer, 2020, p. 21; Mikhail Denisenko, Nikita Mkrtchyan en Olga Chudinovskikh, "[Permanent Migration in the Post-Soviet Countries](#)," in *Migration from the Newly Independent States: 25 Years After the Collapse of the USSR*, eds. Mikhail Denisenko, Salvatore Strozza en Matthew Light, Springer, 2020, p. 36-37.

29 Denisenko, "[Permanent Migration](#)," p. 102-103.

30 Julia Soldatiuk-Westerveld et al., [Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland: Uitdagingen bij een langdurige Oorlog](#), Clingendael, oktober 2023.

heeft enorme schade aangericht. De kans op een volledig economisch herstel – laat staan verdere groei – is op korte termijn dan ook erg klein. Het feit dat Oekraïne er niet toe in staat lijkt al haar grondgebied terug te veroveren en het oorlogsgeweld niet op korte termijn lijkt te stoppen spelen hier een grote rol in. Ook ontbreekt er in het land een functionerende rechtsstaat die economische groei kan bevorderen. Op lange termijn zullen de economische perspectieven in Oekraïne dan ook sterk afhankelijk zijn van de mate waarin het staatsbestel fundamenteel hervormd zal worden en de daarmee deels samenhangende vraag of Oekraïne lid van de Europese Unie zal worden.

Demografie

De landen van de voormalige Sovjet-Unie hebben – anders dan bijvoorbeeld het Midden-Oosten en Afrika – te maken met een stagnatie van de bevolkingsgroei of zelfs bevolkingsafname. Van alle bovengenoemde landen in de regio, heeft alleen Azerbeidzjan demografische groei gekend in de periode na de val van de Sovjet-Unie, en die groei is de laatste jaren in hoog tempo aan het afnemen.³¹ De waarschijnlijkheid is dat de bevolkingskrimp – en daarmee de verschraling van voorzieningen en toenemende uitzichtloosheid – zal leiden tot meer migratie naar de EU vanuit Oekraïne, Moldavië en Georgië, met name wanneer deze landen zullen toetreden tot de EU. Belarus en Armenië kennen ook een bevolkingsafname, maar de verwachting is dat dit niet zal tot migratie naar de EU en/of Nederland.

Sociale netwerken

In de EU bevinden zich al diasporagemeenschappen uit Oekraïne, Rusland en Moldavië, en deze netwerken zijn vaak doorslaggevend in de keuzes van bestemmingslanden. Polen, Tsjechië en Duitsland kennen de grootste Oekraïense diaspora; landen die ook vóór de oorlog al relatief omvangrijke diaspora hadden.³² Met name Polen is aantrekkelijk voor Oekraïners, omdat de Poolse taal nauw verwant is aan de Oekraïense. Verreweg de meeste Russen in de periode na de val van de Sovjet-Unie emigreerden naar Duitsland.³³ De Moldavische diaspora in de EU bevindt zich met name in Roemenië, waar de taal vrijwel

31 Liliya B. Karachurina, “[Demography and Migration in the Post-Soviet Countries](#),” in *What Has Remained of the USSR: Exploring the Erosion of the Post-Soviet Space*, eds. Arkady Moshes en András Rácz, Finnish Institute of International Affairs, Report 58, 2019, p. 166.

32 Eurostat, “[Ukrainian citizens in the EU](#),” november 2022; UNHCR, “[Ukraine Refugee Situation](#),” laatste update 9 mei 2023.

33 Denisenko, “Permanent Migration,” p. 100, 108.

hetzelfde is, en Italië, waar de taal sterk op het Moldavisch lijkt.³⁴ Wat Nederland betreft, zijn de diaspora van mensen afkomstig uit de voormalige Sovjet-Unie relatief klein, hoewel we vorig jaar wel een aanzienlijke instroom aan Oekraïners hebben gehad (tot november 2023 circa 104.300).³⁵ In Nederland waren op 1 januari 2022 ongeveer 35 duizend mensen met een Russische afkomst,³⁶ terwijl er in Duitsland meer dan een kwart miljoen Russische staatsburgers wonen, en enkele miljoenen Russischtaligen (waarvan velen uit de voormalige Sovjet-Unie zijn geëmigreerd).³⁷ De Nederlandse Moldavische gemeenschap is met iets meer dan 5 duizend mensen (5.388 op 1 januari 2022) relatief insignificant.³⁸ Nederland zal dus niet het eerste land zijn waar deze mensen naar toe zullen migreren.

Klimaat

Net als in andere regio's brengt klimaatverandering ook in de voormalige Sovjet-Unie allerlei negatieve effecten met zich mee – van droogte en bosbranden tot aardverschuivingen en overstromingen. Verder creëert de verdroging problemen voor de landbouwsector. Zo is de verwachting dat in Rusland de productiviteit van de meest vruchtbare landbouwgrond in het zuiden af zal nemen. Mogelijkheden om de landbouw naar meer noordelijk gelegen gebieden te verschuiven zijn beperkt, aangezien de grond daar aanzienlijk minder vruchtbaar is.³⁹ Hoewel de landbouw in sommige delen van Rusland ook baat heeft bij een beperkte opwarming, is de verwachting dat bij een opwarming van 2,5 graad of meer het netto-effect negatief zal zijn.⁴⁰ Andere landen in de regio worden ook geconfronteerd met klimaatverandering die een neerwaartse druk op de landbouwproductiviteit uitoefent. Dit lijkt vooral in Moldavië een grote

34 Denisenko, "Permanent Migration," p. 108; Tatiana Tabac en Olga Gagauz, "[Migration from Moldova: Trajectories and Implications for the Country of Origin](#)," in *Migration from the Newly Independent States: 25 Years After the Collapse of the USSR*, eds. Mikhail Denisenko, Salvatore Strozza en Matthew Light, Springer, 2020, p. 148.

35 CBS, "[21 duizend inwoners met Oekraïense herkomst](#)," 17 maart 2023; Rijksoverheid, "[Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#)," 2023.

36 CBS, "[21 duizend inwoners met Oekraïense herkomst](#)," 17 maart 2023.

37 Markus Brauer, "[Migranten, Russen, Russlanddeutsche](#)," *Stuttgarter Zeitung*, 24 februari 2022; Pavel Lokshin, "[Wie viele Russischsprachige leben in Deutschland?](#)," *Mediendienst Integration*, 3 december 2020.

38 CBS Statline, "[Bevolking Moldavië](#)".

39 Thane Gustafson, [Klimat: Russia in the Age of Climate Change](#), Harvard University Press, 2021, p. 158-62, 177-80, 213.

40 Gustafson, *Klimat*, p. 158 en 213.

impact te kunnen hebben, aangezien de economie van dat land afhankelijker is van de landbouw dan de andere economieën in de regio.⁴¹ Toch zal, anders dan bijvoorbeeld in Afrika en het Midden-Oosten, klimaatverandering in deze regio op zichzelf niet op korte en middellange termijn tot grote migratiebewegingen richting de EU leiden. Bovendien lijkt het meer noordelijk gelegen Belarus hier minder last van te hebben dan landen als Moldavië, Oekraïne en Rusland.⁴² In het hoge noorden van Rusland leidt het smelten van de permafrost wel tot migratiebewegingen, maar die zijn vrijwel geheel intern, en zullen dat waarschijnlijk ook blijven.⁴³ Klimaatverandering zal eerder bijdragen aan de bredere economische problemen waar deze landen al mee kampen dan dat het een op zichzelf staande significante driver van migratie vanuit deze regio naar de EU zal worden.

2.2 Het Midden-Oosten

Goos Hofstee

Migratie- en vluchtelingenbewegingen in het Midden-Oosten en vanuit de regio naar Europa zijn de afgelopen decennia met name het directe gevolg geweest van oorlog en gewapende conflicten. Ook de economische ontwrichting en in toenemende mate klimaatverandering, zijn belangrijke drivers van migratie in de regio. Tabel 2 biedt een overzicht van de migratiedrivers in de regio. Hierbij is – vanwege het belang van de migratiebewegingen voor Europa – gekozen voor een viertal landen, te weten Syrië, Irak, Libanon en Jordanië. Ook zal worden ingegaan op het effect van de oorlog tussen Israël en Hamas op deze regio en potentiële migratiebewegingen.

41 Anna Ackermann, "[Climate change may prevent Ukraine from becoming an agricultural superpower](#)," Atlantic Council Ukraine Alert, 12 januari 2021; Marta Rodriguez Martinez en Liuba Sevciuc, "[Living in a ghost town: The Moldovans who refused to be climate migrants](#)," Euronews, 18 januari 2023; Peter Schwartzstein, "[History Lessons: Can Moldova Offer Clues to Future Climate Migration in Europe?](#)," Wilson Center, 27 januari 2023; World Bank, "[Ukraine: Building Climate Resilience in Agriculture and Forestry](#)" 2021.

42 Climate Change Knowledge Portal, "[Belarus: Historical Hazards](#)".

43 Zie ook Gustafson, *Klimat*, p. 184–88, 212.

Tabel 2 De migratiedrivers in het Midden-Oosten⁴⁴

	Politiek	Economie	Demografie	Klimaat	
Syrië					\$\$\$ →
Irak					\$\$\$ →
Libanon					\$\$\$ →
Jordanië					\$\$\$ →
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Demografie: Demografische uitdagingen & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot migratie richting EU / NL.				
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot regionale migratie. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot regionale migratie. Demografie: Sterke demografische uitdagingen & aanleiding tot regionale migratie. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot regionale migratie.				
	Politiek: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Economie: Economisch perspectief & geen directe aanleiding tot migratie. Demografie: Demografische situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Klimaat: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie.				
Kosten migratieroute naar EU & NL \$ Geringe kosten, grote mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$ Redelijke kosten, beperkte mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$\$ Veel kosten, onwaarschijnlijk dat migratie naar EU & NL mogelijk is					Diaspora (Nagenoeg) geen diaspora in NL Aanwezige diaspora in NL Grote diaspora in NL

Politiek

De vier landen die in deze paragraaf besproken worden, kleuren op de driver *politieke instabiliteit en conflict* in tabel 2 donkerblauw (Irak en Syrië) of schuin gestreept (Libanon en Jordanië). Vlak na de Arabische opstanden in 2010 waren er in de gehele MENA-regio (het Midden-Oosten en Noord-Afrika) in totaal 3,5 miljoen ontheemden (mensen die binnen de eigen landsgrenzen op de vlucht zijn). In de tien daaropvolgende jaren hebben de burgeroorlogen en lokale

44 Hoewel er meer landen tot de regio behoren, richt dit hoofdstuk zich op Irak, Syrië, Libanon en Jordanië.

conflicten geleid tot een verdriedubbeling van dat aantal.⁴⁵ De verwachting is dat dit aantal de komende jaren nog verder zal stijgen.⁴⁶ Inmiddels zijn er in de regio circa 8 miljoen vluchtelingen en asielzoekers; velen van hen waren eerst langdurig ontheemd in eigen land voordat zij de landgrenzen overstaken.

Deze toch al precaire politieke situatie in de regio is recent nog verder gedestabiliseerd door de aanval van Hamas op Israël op 7 oktober en daaropvolgende aanvallen van Israël op de Palestijnse gebieden. De invloed van het conflict op de in deze paragraaf genoemde landen hangt vooral af van de vraag of het conflict regionaal kan escaleren, en hoe de buurlanden zullen (blijven) reageren. Daarnaast is de mogelijke impact van de Gaza-oorlog vooral groot op Egypte (zie paragraaf 2.3).

De Israëlische luchtcampagne, gevolgd door een grondoffensief in de Gazastrook, hebben binnen drie maanden tot meer dan 1,93 miljoen binnenlandse ontheemden in de Gazastrook geleid.⁴⁷ De schaal van de verwoesting en de onzekerheid omtrent het vervolg van het conflict betekent dat het onwaarschijnlijk is dat de ontheemden op korte termijn kunnen terugkeren naar hun vroegere woonplaatsen. Tegelijkertijd hebben buurlanden Jordanië en Egypte vooralsnog aangegeven dat zij niet bereid zijn massaal vluchtelingen op te nemen.⁴⁸ Of de oorlog zal leiden tot vluchtelingenstromen naar buurlanden hangt vooral van af van de vraag of deze landen bij dat standpunt blijven. De mogelijke gevolgen voor migratie naar Europa hangt vooral af van Egypte. Mocht de Rafah grensovergang tussen de Gazastrook en Egypte toch opengaan, of mocht de situatie aan de grens volkomen onhoudbaar worden, dan kan er een (illegale) stroom vluchtelingen op gang komen. Hierbij is er ook een mogelijkheid dat een deel van deze mensen vervolgens vanuit Egypte (via Libië) zal proberen door te reizen naar Europa. Een groot deel zal daarentegen ook willen terugkeren, en in afwachting daarvan in Egypte willen blijven.

45 IDMC, [A decade of displacement in the Middle East and North Africa](#) (15 februari 2021).

46 IDMC, *A decade of displacement*.

47 Kelly Petillo, [“Tipping point: The risks of Palestinian displacement for Egypt”](#), European Council on Foreign Relations, 14 december 2023.

48 Jack Jeffery, Samy Magdy, [“Why Egypt and other Arab countries are unwilling to take in Palestinian refugees from Gaza”](#), 19 oktober 2023. Hierbij moet worden opgemerkt dat Egypte, in samenwerking met de WHO wel een groot aantal van de meest kritieke gewonden en medisch hulpbehoevenden heeft opgevangen, en bereid is dit beleid voort te zetten in overleg met de WHO.

Hierbij moet worden opgemerkt dat er al voor de oorlog sprake was van een toename van Palestijnse migranten vanuit de Gazastrook. In 2022 vormden Palestijnen 22% van de irreguliere migranten op de Griekse eilanden.⁴⁹ Het is voorstelbaar dat naarmate de oorlog voortduurt, en/of wederopbouw op zich laat wachten, meer ontheemden zullen proberen aan de situatie te ontkomen en asiel aan te vragen in Europa.

Naast deze recente ontwikkelingen hebben ook oudere conflicten nog steeds een grote impact op de politieke situatie in de regio. De burgeroorlog in Syrië (sinds 2011) en de strijd tegen Islamitische Staat (IS) in Irak (sinds 2014) hebben de samenlevingen in beide landen volledig en blijvend ontwricht. In Syrië hebben de burgeroorlog, de aanhoudende repressie van het regime van Bashar Hafez al-Assad en de erbarmelijke economische situatie als gevolg daarvan ervoor gezorgd dat er in 2023 ruim 6,8 miljoen Syrische ontheemden zijn. In naburige landen als Libanon, Irak, Jordanië en Turkije leven ongeveer 5,5 miljoen Syrische vluchtelingen.⁵⁰ Een deel van de vluchtelingen uit Syrië en Irak is doorgereisd naar Europa. Zo bevinden zich op dit moment in Europa meer dan 1 miljoen Syrische vluchtelingen.⁵¹ De omstandigheden in Syrië zelf zijn onveranderd slecht; de veiligheidssituatie in delen van het land is nog steeds zeer volatiel en er is geen zicht op verbetering of transitie naar een democratischer politiek systeem. De oorlog heeft geleid tot dusdanige verwoesting dat terugkeer voor veel vluchtelingen bijna onmogelijk is.

In Irak heeft de voortdurende instabiele politieke situatie en onveiligheid inmiddels gezorgd voor 1,2 miljoen ontheemden. Tegelijkertijd vangt Irak een deel van de miljoenen Syrische vluchtelingen op. De overvolle vluchtelingenkampen als gevolg hiervan zetten de politieke en sociaal-maatschappelijke situatie verder onder druk. De politieke en economische uitzichtloosheid voor vooral de jongere generatie heeft de afgelopen jaren tot massale protesten geleid, en dat heeft vervolgens weer tot gewelddadige repressie geleid. Daarnaast is er in veel gebieden nog altijd een risico op aanslagen, met name in gebieden waar IS actief is, zoals Kirkuk, Nineveh, Salah-ed-dine, Diyala, Al-Anbar, het noorden van Babylon en ook in Bagdad. In Tabel 2 is deze driver voor Irak daarom donkerblauw gekeurd: er is sprake van een zorgelijke situatie die voor veel

49 Sou-Jie van Brunnersum, [“Will the Hamas attacks trigger a new migration wave to Europe?”](#), info migrants, 11 oktober 2023.

50 IDMC, *A decade of displacement*.

51 UNHCR, [“Syria Refugee Crisis – Globally, in Europe and in Cyprus,”](#) 18 maart 2021.

Irakezen nog altijd een directe aanleiding vormt om te migreren naar Europa en Nederland.

Ook in Libanon is de politieke situatie zeer instabiel, verergerd door een aanhoudende economische en financiële crisis. De huidige politieke elite is niet in staat de meest elementaire voorzieningen te garanderen, of de mensenrechten van minderheden te waarborgen. De parlementaire verkiezingen van 2022 – waarin corruptie welig tierde – leidden tot uitbraken van geweld. Ook het uitblijven van onderzoek naar de enorme explosie in de haven van Beirut in 2020 heeft tot breed gedragen politieke protesten geleid. De politieke vooruitzichten in Libanon zijn somber, en een verdere afbrockeling van de mensenrechtensituatie en gebrek aan democratisch en economisch perspectief leidt ertoe dat mensen die de middelen hebben ervoor kiezen om te migreren, onder andere naar de Golf en naar Europa. In 2020 wilde 61% van de Libanezen met een universitaire graad migreren.⁵² De zogenoemde *braindrain* die hier een mogelijk gevolg van is, kan op termijn mogelijk de economische en politieke crisis versterken. De achthonderdduizend vluchtelingen die in Libanon verblijven, leven in erbarmelijke omstandigheden door een gebrek aan voedsel en basisvoorzieningen. Doorreizen naar Europa is echter voor velen van hen onmogelijk door een gebrek aan (financiële) middelen en de juiste papieren. In tabel 2 is deze driver voor Libanon daarom schuin gestreept.

Jordanië blijft, ondanks de protesten als gevolg van de stijgende benzine- en gasprijzen sinds eind 2022, één van de meest politiek stabiele landen in de regio. De protesten, gericht tegen de bezuinigingsmaatregelen die de regering heeft doorgevoerd onder druk van het IMF, hebben tot nu toe niet geleid tot een diepe politieke crisis of het in gevaar komen van het regime van koning Abdullah II bin Al-Hussein. De Jordaanse regering is tot op heden in staat geweest de stabiliteit te garanderen, ook door aanzienlijke steun van onder andere de Verenigde Staten.⁵³ Deze situatie is echter precair, gezien de groeiende economische ongelijkheid, het sluimerende gebrek aan vertrouwen in politieke instituties en de sociaal-economische marginalisatie van het zuiden van het land in de nabije toekomst kan leiden tot sterkere politieke onrust.⁵⁴

52 Arab Barometer, "[Half of Lebanese consider migrating](#)," 26 april 2022.

53 Rami G. Khouri, "[Why Jordan's Deadly Fuel Protests Are a Warning for the Entire Arab Region](#)," Dawn, 12 januari 2023.

54 Khouri, "Jordans Deadly Fuel Protests."

De politieke stabiliteit van Jordanië kan mogelijk ook aangetast worden door de oorlog in Gaza. Gezien de grote Palestijnse diaspora in Jordanië zijn de effecten van het conflict duidelijk merkbaar. Sinds het begin van het conflict zijn er dagelijks (soms grootschalige) pro-Palestijnse demonstraties geweest op diverse plaatsen in Jordanië, waarbij de Jordaanse regering wordt opgeroepen haar banden met Israël en de Verenigde Staten te verbreken.⁵⁵ Jordanië is in grote mate afhankelijk van Amerikaanse steun, en heeft een zorgvuldig gecultiveerde diplomatieke relatie met Israël. Koning Abdullah moet daardoor de Jordaanse strategische afhankelijkheden afwegen tegen het belang van de binnenlandse stabiliteit. Mocht het conflict zich uitbreiden naar de Westelijke Jordaanoever, waar de afgelopen maanden de spanningen en het geweld ook aanzienlijk zijn toegenomen, dan is er een aanzienlijke kans dat vluchtelingen proberen naar Jordanië te komen, wat de politieke uitdaging voor de Jordaanse regering nog groter zou maken.

Economie

De economische situatie in het Midden-Oosten is zorgelijk. Hoewel de situatie per land verschilt, heeft de gehele regio te maken met hoge inflatie en stijgende voedselprijzen. De Syrische economie is grotendeels verwoest door de burgeroorlog. De effecten daarvan worden versterkt door een *spillover-effect* van de economische crises in buurlanden Libanon en Turkije, de strenge internationale economische sancties en het schadelijke monetaire beleid van de Syrische Centrale Bank.⁵⁶ In combinatie met de politiek nog uiterst instabiele situatie, vormt het gebrek aan economisch perspectief een belangrijke aanleiding om uit het land te vertrekken.

In Irak gaat het momenteel economisch gezien iets beter, met name door een groeiende olieproductie en momenteel hoge olieprijsen.⁵⁷ Tegelijkertijd legt deze sterke afhankelijkheid van olie-export ook meteen de zwakte van de Irakese economie bloot, mede omdat de prijs van olie fluctueert en sterk afhankelijk is van geopolitieke ontwikkelingen. Bovendien worden de olie-inkomsten niet gebruikt om broodnodige economische en fiscale hervormingen door te voeren.⁵⁸

55 <https://foreignpolicy.com/2023/11/30/jordan-protests-palestinians-gaza-israel-bombardment-war/>

56 Syria Justice and Accountability Centre, "[Syria's economic collapse: violence without a perpetrator?](#)," 1 februari 2023.

57 Economist Intelligence Unit, "[Iraq country file](#)".

58 Economist Intelligence Unit, "[Iraq country file](#)".

Daar komt nog bij dat de overheid er niet in slaagt problemen met betrekking tot corruptie, werkloosheid, sociale voorzieningen en klimaatverandering adequaat aan te pakken. Het is daarom aannemelijk dat een gebrek aan economisch perspectief de komende jaren een constante beweging van migranten zal blijven veroorzaken, onder andere naar Europa.

Libanon gaat ondertussen het vierde jaar in van een zware economische crisis die alleen maar verdiept. Dit begon in 2019 met een banken- en liquiditeitscrisis, waarvan de effecten vervolgens sterk werden verergerd door de COVID-19 pandemie en de verwoestende explosie in de haven van Beirut in 2020. Inmiddels leiden de torenhoge inflatie en stijgende voedselprijzen dat zo'n anderhalf miljoen Libanezen en achthonderdduizend Syrische vluchtelingen in Libanon te maken zullen hebben met voedseltekorten.⁵⁹ Door deze verslechterende economische situatie zien steeds meer Libanezen geen andere uitweg dan het land te verlaten.

Van de landen in het Midden-Oosten zijn de economische vooruitzichten voor Jordanië relatief het meest gunstig, ondanks de lage groeicijfers van de afgelopen jaren. De Jordaanse economie is relatief snel hersteld van de negatieve economische effecten van de Covid-19 pandemie.⁶⁰ Ondanks de huidige mondiale economische uitdagingen slaagt het land er, mede dankzij de heropening van het land voor toerisme, ook in om de eerder verwachte groeicijfers te waar te maken. In 2022 groeide het reële BNP met 2.7%.⁶¹ De arbeidsmarkt herstelt echter niet zo snel. De werkloosheid is dan ook nog steeds hoger dan voor de pandemie, vooral onder vrouwen en jongeren, en neemt slechts langzaam af.⁶² In die context heeft de Wereldbank onlangs een waarschuwing uitgebracht dat het waarschijnlijk is dat armoede in Jordanië dit jaar sneller zal stijgen, vanwege de lage reële inkomensgroei, de achterblijvende arbeidsmarkt en lage arbeidsproductiviteit.⁶³

59 World Bank Group, [Altered Destinies, the long term effect of rising prices and food insecurity In the Middle East and North Africa](#), april 2023.

60 Hoda Youssef, Anastasia Janzer-Araji en Jad Raji Mazahreh, [Jordan Economic Monitor – Fall 2022: Public Investment – Maximizing the Development Impact](#), The World Bank, januari 2023.

61 Youssef, Janzer-Araji en Raji Mazahreh, *Jordan Economic Monitor*.

62 Youssef, Janzer-Araji en Raji Mazahreh, *Jordan Economic Monitor*.

63 Middle East Monitor, [“World Bank: Jordan could face ‘shocks’ due to high poverty rates”](#), 16 mei 2023.

In de regio is er naast een gebrek aan toegang tot onderwijs, ook sprake van een kloof tussen de arbeidsmarkt en het onderwijs. Zo zorgt de economische malaise in Irak en Libanon er bijvoorbeeld voor dat veel jonge mensen met een universitair diploma geen perspectief hebben op een baan.

Demografie

Tegen het jaar 2050 zal de bevolking in de gehele MENA-regio in aantal verdubbeld zijn ten opzichte van het begin van deze eeuw.⁶⁴ Deze groei is voornamelijk het gevolg van het hoge kindertal als gevolg van verbeteringen in de zorg, waardoor er minder kinderen overlijden bij de geboorte.⁶⁵ De verwachting is dat het geboortecijfer de komende decennia wel zal afnemen.⁶⁶ Tegelijkertijd zal in diezelfde periode een groot gedeelte van de bevolking in de regio de economisch productieve leeftijd bereiken. Hoewel dit in principe zou moeten leiden tot een zogenoemd 'demografisch dividend' – economische groei die voortkomt uit demografische ontwikkelingen – zijn er in de regio structurele obstakels die zo een dividend voorkomen, met name het gebrek aan toegang tot onderwijs en productieve banen – dat wil zeggen, banen die voldoende rendement op arbeid opleveren om een werknemer een consumptieniveau te bieden boven de armoedegrens.⁶⁷ Het realiseren van het demografisch dividend vereist een structurele hervorming van de economie, politiek-maatschappelijke stabiliteit en investeringen in onderwijs en gezondheidszorg.⁶⁸

Terwijl een land als Jordanië relatief goed is uitgerust om deze demografische uitdagingen het hoofd te bieden, is de situatie in Syrië, Irak en Libanon een stuk minder rooskleurig. In zowel Syrië als Irak zorgen politieke instabiliteit, lokaal conflict, economische achteruitgang en een groeiende kloof tussen arm en rijk ervoor dat het onwaarschijnlijk is dat het demografisch dividend gerealiseerd kan worden. In dat geval betekent een groeiende bevolking meer jonge mensen die terechtkomen in een situatie van werkloosheid en gebrek aan economisch perspectief, wat de kans op intern conflict vergroot. In Irak heeft

64 Wegens een gebrek aan betrouwbare data voor alleen het Midden-Oosten, wordt hier gebruik gemaakt van data voor de MENA-regio. Waar de verwachte demografische ontwikkelingen voor de door ons geanalyseerde landen afwijken van dit patroon, zal dit expliciet benoemd worden. UNICEF MENA Regional office, [MENA Generation 2030](#), april 2019.

65 UNICEF, *MENA Generation*, p. 20.

66 UNICEF, *MENA Generation*, p. 20.

67 UNICEF, *MENA Generation*, p. 16.

68 UNICEF, *MENA Generation*, p. 40.

de uitzichtloosheid voor de jongere generatie in de afgelopen jaren tot massale protesten en gewelddadige repressie geleid. De toenemende demografische uitdagingen in de regio maken het waarschijnlijk dat de spanningen die ten grondslag liggen aan dit soort uitbarstingen van protest en geweld, in de komende decennia zullen toenemen. Ook betekent een toenemende bevolkingsdruk dat zittende regeringen worden geconfronteerd met een nog grotere concurrentie om voedsel, water, land en sociale voorzieningen. Demografische uitdagingen in de regio zijn op die manier een *threat multiplier* voor andere structurele drivers van migratie zoals conflict, armoede en schaarste van natuurlijke hulpbronnen.

Sociale netwerken in Nederland

De in Nederland aanwezige diaspora van de verschillende landen in het Midden-Oosten verschillen aanzienlijk in grootte. Van alle landen in de regio zijn er in Nederland de meeste Syriërs woonachtig: in 2022 waren dat er 126.260.⁶⁹ Het aantal Syriërs is sinds 2014 enorm gestegen als gevolg van het aanhoudende conflict in Syrië, en de erbarmelijke economische omstandigheden in het land. Gezien de slechte veiligheidssituatie en de verwoeste economie in Syrië is het aannemelijk dat de migratie vanuit het land op korte termijn niet aanzienlijk zal afnemen.

Ook het aantal Irakezen in Nederland is gegroeid sinds 2014, maar deze groei is aanzienlijk lager dan in het geval van de Syrische diaspora. In 2022 waren er 67.757 Irakezen in Nederland.⁷⁰ Hoewel er geen sprake meer is van echte oorlog in Irak, gaat er nog steeds gevaar uit van IS-cellen die regelmatig aanslagen plegen. Ook de barre economische omstandigheden en vooruitzichten in Irak zorgen ervoor dat er nog steeds Irakezen naar Europa en Nederland emigreren.

De Libanese diaspora in Nederland is vooral de afgelopen vijf jaar enigszins gegroeid. In 2017 waren er nog 6.310 Libanezen in Nederland, in 2022 waren dat er 8.558.⁷¹ Deze groei valt samen met het verergeren van de economische crisis in het land in deze jaren. Hoewel de grootste Libanese diaspora binnen Europa

69 Cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek, "[Migratie uit Syrië en Syrische inwoners \(Syriërs\) in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

70 Cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek, "[Migratie uit Irak en Iraakse inwoners \(Irakezen\) in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

71 Cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek, "[Migratie uit Libanon en Libanese inwoners in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

zich in Duitsland en Frankrijk bevindt, lijkt het waarschijnlijk dat wegens de aanhoudende economische malaise ook de emigratie naar Nederland op korte termijn zal blijven groeien.

Van de landen in het Midden-Oosten heeft Jordanië de kleinste diaspora in Nederland. De meeste migranten uit Jordanië gaan naar het Verenigd Koninkrijk of Zweden. Desalniettemin is de Jordaanse diaspora in Nederland de afgelopen jaren wel sterk gegroeid. Deze groei is vooral zichtbaar sinds 2014-2015, en hangt waarschijnlijk samen met de conflicten in de buurlanden. In 2022 waren er 2.943 Jordaniërs in Nederland.⁷²

Klimaat

In de komende decennia zullen in het Midden-Oosten extreme droogte, verwoestijning, temperatuurstijgingen, zeespiegelstijging, zandstormen en waterschaarste zonder twijfel consequenties hebben voor de leefomstandigheden.⁷³ Zo wordt er verwacht dat de regenval in Jordanië tegen het einde van de eeuw met 30% zal zijn afgenomen. Irak kampt nu al met extreme droogte, met name in het zuiden waar de moerasachtige gebieden – de *marshes* – steeds verder opdrogen door afnemende regenval en temperatuurstijgingen.⁷⁴ Dit zorgt ervoor dat mensen die in het gebied leven zich steeds vaker genoodzaakt voelen definitief te verhuizen naar andere delen van Irak, of elders in de regio. De geïrrigeerde agrarische sector in Irak is significant, en daarom heeft een toenemende waterschaarste een directe impact op de potentiële landbouw-opbrengsten.⁷⁵ Hiermee hebben de effecten van klimaatverandering in de regio direct invloed op de voedselzekerheid, zeker doordat tegelijkertijd de bevolking in de regio blijft groeien.

In de hele regio draagt waterschaarste bij aan de kloof tussen arm en rijk en tussen stad en platteland, doordat rijke stedelijke inwoners prioriteit krijgen bij de watervoorziening terwijl inwoners van armere, rurale streken aangewezen

72 Cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek, "[Migratie uit Jordanië en Jordaanse inwoners in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

73 Frederic Wehrey en Ninar Fawal, "[Cascading Climate Effects in the Middle East and North Africa: Adapting Through Inclusive Governance](#)," Carnegie Endowment for International Peace, februari 2022.

74 Wehrey en Fawal "Cascading Climate Effects."

75 Wehrey en Fawal "Cascading Climate Effects."

zijn op water van private partijen tegen verhoogde prijzen.⁷⁶ Het *Planetary Security Initiative* (PSI) van Instituut Clingendael analyseert al enkele jaren de ontwrichtende werking van klimaatgerelateerde weersomstandigheden in kwetsbare regio's, onder andere in het Midden-Oosten, en waarschuwt voor de daarmee gepaard gaande risico's op (interstatelijke) conflicten.⁷⁷ Een voorbeeld hiervan betreft conflicten omtrent waterrechten.

Klimaatverandering dwingt steeds meer mensen in de regio tot migratie, maar in de eerste plaats voornamelijk binnen de landsgrenzen of in dezelfde regio. Dit heeft er met name mee te maken dat mensen die het hardst worden getroffen – en dus aanleiding hebben om te migreren – vaak het armst zijn, en de hoge kosten voor internationale migratie niet kunnen opbrengen.

2.3 Noord-Afrika

Francesco Mascini

De Noord-Afrikaanse landen – Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Egypte – zijn belangrijk transitlanden voor migranten en vluchtelingen die vanuit Sub-Sahara Afrika via twee belangrijke migratieroutes, te weten de Westelijke- en de Centraal Mediterrane route, Europa (proberen te) bereiken. Belangrijk om hier op te merken is dat de Westelijk Mediterrane Route aanmerkelijk minder belangrijk is qua aantallen dan de Centraal Mediterrane Route. Het aantal West-Afrikaanse migranten dat via Marokko of via de Canarische eilanden (de zeer gevaarlijke Atlantische route) Europa probeert te bereiken fluctueert. Vanuit Marokko gaat het vooral om Marokkanen en Algerijnen, waarvoor Nederland een niet onbelangrijk bestemmingsland is. De Atlantische route wordt met name gebruikt door Senegalese, Malinese en Ivoriaanse migranten. Er verblijft in de regio ook een grote groep Afrikaanse migranten die er tijdelijk werk zoekt en niet direct plannen heeft om door te reizen naar Europa. Ook worden in de regio vluchtelingen opgevangen uit met name de Hoorn van Afrika. Tegelijkertijd zijn deze landen ook in toenemende mate landen van herkomst van migranten die vanwege gebrek aan perspectief vertrekken en asiel aanvragen in Europa en Nederland. Het is daarom van belang stil te staan bij de lokale context in de

76 Wehrey en Fawal "Cascading Climate Effects."

77 Clingendael, "[What's the Planetary Security Initiative \(PSI\)?](#)".

vijf Noord-Afrikaanse landen. Tabel 3 biedt een overzicht van de migratiedrivers in deze regio die hieronder per land worden besproken.

Politiek

De Arabische lente begon in 2011 in Tunesië, maar de desillusie onder Arabische jongeren is groot. Nergens hebben politieke en sociaaleconomische hervormingen wortel geschoten in Arabische landen, ook niet in Tunesië. Het land maakt zeer zware tijden door, met grote onrust als gevolg. De president Kais Saïed heeft het parlement buitenspel gezet en zonder pardon critici laten oppakken – of het nu oppositieleiders, rechters, vakbondsleden of journalisten zijn. Het is niet ondenkbaar dat als dit gure klimaat voortduurt, ook politieke vluchtelingen uit Tunesië asiel zullen aanvragen in EU-landen.

In Libië is er sinds de val van president Muammar Khadaffi in 2011 nog weinig veranderd aan de chaotische politieke situatie in het land. Er zijn twee regeringen die met behulp van een steeds wisselende coalitie van milities elkaar bestrijden om de politieke macht en de zeggenschap over de aanzienlijke opbrengsten van de grote olie- en gasvelden in het land. De veiligheidssituatie is hierdoor al jaren nijpend met grote gevolgen voor de plaatselijke bevolking en de 700.000 migranten die in Libië wonen en werken. Toch is dit geen reden voor Libiërs om massaal naar het buitenland te vluchten, en als ze dat al doen, dan gebeurt dat vaak op legale wijze (veel Libiërs hebben daarvoor voldoende financiële middelen). Door de veiligheidssituatie worden de rechten van vluchtelingen en migranten op geen enkele manier gewaarborgd. Ook de rechtsorde in Libië zal naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst niet verbeteren, waardoor mensensmokkelaars ongestraft hun werk kunnen blijven doen. Zolang dat het geval is, blijft Libië een belangrijk transitland, ondanks alle steun die vanuit Europa gegeven wordt aan de Libische kustwacht.

Tabel 3 De migratiedrivers in Noord-Afrika

	Politiek	Economie	Demografie	Klimaat	
Marokko					\$ \$ → 
Algerije					\$ \$ → 
Tunesië					\$ \$ → 
Libië					\$ \$ → 
Egypte					\$ \$ → 
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Demografie: Demografische uitdagingen & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot migratie richting EU / NL.				
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot regionale migratie. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot regionale migratie. Demografie: Sterke demografische uitdagingen & aanleiding tot regionale migratie. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot regionale migratie.				
	Politiek: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Economie: Economisch perspectief & geen directe aanleiding tot migratie. Demografie: Demografische situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Klimaat: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie.				
Kosten migratieroute naar EU & NL \$ Geringe kosten, grote mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$ Redelijke kosten, beperkte mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$\$ Veel kosten, onwaarschijnlijk dat migratie naar EU & NL mogelijk is					Diaspora  (Nagenoeg) geen diaspora in NL  Aanwezige diaspora in NL  Grote diaspora in NL

In Algerije is de volksopstand een stille dood gestorven. Dit betekent allerm minst dat de bevolking tevreden is over toezeggingen van de regering. Het veiligheidsapparaat is echter oppermachtig in Algerije. Hervormingen doorvoeren in deze socialistische bureaucratie – die doet denken aan Oost-Europa voor de val van de Muur – zal voorlopig onmogelijk blijven. De Nederlandse regering beschouwt Algerije dan ook niet als veilig land. Het land heeft een zeer problematische verhouding met buurland Marokko over de Westelijke Sahara, door Algerijnse steun aan onafhankelijkheidsbeweging Polisario en de huisvesting van bijna 100.000 Saharaanse vluchtelingen op haar grondgebied. Dit staat recht tegenover Marokko's standpunt, dat de Westelijke Sahara juist wil inlijven.

Ondanks deze onenigheid blijft Marokko een relatief politiek stabiel land, waar de koning alles voor het zeggen heeft. Kritiek, vooral uit het buitenland, wordt echter niet op prijs gesteld. Er zijn twee Spaanse enclaves in Marokko (Ceuta en Melilla), die door hoge hekken worden omgeven. Europa wil dat deze grenzen goed bewaakt blijven, wat tot een stevige onderhandelingspositie van de Marokkaanse regering leidt. Af en toe zetten de Marokkaanse autoriteiten de deur dan ook bewust open uit ongenoegen over de opstelling van bijvoorbeeld de Spaanse regering. De politieke situatie lijkt momenteel geen belangrijke driver voor migratie naar Europa te zijn.

De Egyptische president Abdel Fattah al-Sisi is, ondanks de economische crisis waarin Egypte zich bevindt, onlangs herkozen als president voor een derde termijn van zes jaar. Er waren geen serieuze tegenkandidaten en hij won met een overweldigende meerderheid. Onder zijn bewind zijn duizenden mensen om politieke redenen vastgehouden en worden politieke tegenstanders geïntimideerd. Ook hier is de Arabische Lente in de kiem gesmoord. Vooralsnog lijkt het erop dat het grote aantal Egyptenaren dat via Libië naar Europa migreert, dat vooral om economische redenen doet, maar verdere inperking van rechten van vrouwen of journalisten bijvoorbeeld, zou het aantal mensen dat om politieke redenen vlucht, kunnen doen toenemen. Egypte grenst daarnaast aan instabiele landen zoals Soedan, Gaza en Libië, dat mogelijk tot politieke spanningen leidt in Egypte.

Economie

Tunesië beleeft economisch gezien zware tijden. De economie heeft zwaar te lijden gehad van de impact van de COVID-crisis. De pandemie had met name effect op de werkgelegenheid in de voor het land belangrijke toerismesector. Bovendien ziet de bevolking zich geconfronteerd met stijgende voedselprijzen, mede door de oorlog in Oekraïne. Toenemende sociale onrust is een logisch gevolg, zeker omdat de regering vanwege een toenemende overheidsschuld en de weigering om hervormingen door te voeren, niet in staat zal zijn om nog meer voedselproducten zoals meel, suiker, olie en eieren te subsidiëren. Jongeren hebben weinig perspectief op een baan en de toch al hoge werkloosheidscijfers nemen nog verder toe. Deze werkloosheid beperkt zich niet tot mensen met een beroepsopleiding of mensen zonder toegang tot onderwijs. In veel gevallen betekent ook een universitair diploma geen garantie op een baan. Steeds meer Tunesische jongeren denken er daarom over na om naar Europa te gaan.

In Marokko is sprake van een soortgelijke situatie, waarin vooral de haperende economie, de hoge dagelijkse kosten voor levensonderhoud en de slechte vooruitzichten op een baan Marokkanen doet besluiten om naar Europa te migreren. Beide landen hebben een belangrijke toerismesector en een vergelijkbare grote informele sector. Ook de werkloosheidscijfers komen redelijk overeen. Wel is de Marokkaanse economie moderner dan de Tunesische economie en trekt het meer buitenlandse investeringen aan. Toch kunnen jongeren na het afronden van hun studie moeilijk een baan vinden, wat Europa een aantrekkelijk alternatief maakt. De Spaanse en Marokkaanse regering hebben afspraken over migratie gemaakt, waardoor het tienduizenden Marokkaanse migranten mogelijk is legaal in onder andere de Spaanse landbouw aan het werk te gaan. Daartegenover staat dat de Marokkaanse kustwacht – met financiële steun van de EU – haar grenzen bewaakt.

Libië is van oudsher een bestemmingsland voor migranten geweest. Ten tijde van het bewind van kolonel Khadaffi werkten er meer dan één miljoen migranten in Libië. Als de economie weer aantrekt en de veiligheidssituatie verbetert, zouden veel Afrikaanse migranten een baan kunnen vinden op de arbeidsmarkt in het dunbevolkte Libië. Ook migranten uit omliggende landen, zoals Egypte, Tsjaad, Niger en Sudan laten zich – op zoek naar werk – niet weerhouden om naar Libië te komen. Veelal gaat het hierbij om een vorm van circulaire migratie, die vooral te maken heeft met het landbouwseizoen in de buurlanden. Gevolgen zijn er natuurlijk wel voor migranten uit niet-moslimlanden en vluchtelingen uit de Hoorn van Afrika. Zij zijn voor een groot deel overgeleverd aan mensensmokkelaars en milities die hen veelal gijzelen en vasthouden in detentiecentra. Er wordt veel geld betaald door familie om hun vrijheid te kopen, maar ook eventueel de overtocht naar Italië te faciliteren. Er is geen enkele aanleiding om te verwachten dat dit verdienmodel in de nabije toekomst zal veranderen, hoewel het aantal mensen dat uit Tunesië vertrekt op dit moment groter is dan uit Libië. Een opvallende trend is dat de migratie zich ten dele heeft verplaatst van het westen van Libië naar het oosten. Egyptische migranten maken in toenemende mate van die route gebruik (grote vissersschepen met plaats voor 500-700 passagiers) evenals Bengaalse- en Pakistaanse migranten, die naar Libië vliegen om van daaruit naar Europa te vertrekken.

In Algerije zorgt, net als in de rest van Noord-Afrika, de onvrede van met name de jeugd over de slechte economische situatie er voor dat veel jongeren besluiten om richting Europa te vertrekken, vooral via Spanje. Frankrijk heeft vanouds een speciale relatie met Algerije; tot 1962 maakte Algerije zelfs deel

uit van Frankrijk. Sinds het voormalige moederland het aantal visa dat wordt uitgegeven om familie te bezoeken aanmerkelijk heeft teruggebracht, zoeken Algerijnen ook andere mogelijkheden om aan de economische misère te ontsnappen. Een toenemend aantal migranten zoekt zo via Marokko en Spanje zijn weg naar Europa. De slecht betaalde banen in de landbouw, de bouw en de dienstverlenende sector in de grote steden worden opgevuld door migranten uit met name Mali (geen visum nodig), Niger en andere Sahel en West-Afrikaanse landen. Het zou gaan om naar schatting 100.000 migranten, die een zeer kwetsbare groep vormen, omdat ze geen rechten hebben en zonder pardon kunnen worden gedeporteerd door de Algerijnse politie naar de woestijn in Niger. Dat gebeurt ook op grote schaal (tussen de 20.000 en 30.000 migranten per jaar), waarna de *International Organisation for Migration IOM*) zo goed en zo kwaad als het gaat de terugkeer faciliteert naar de landen van herkomst.

Ook in Egypte zijn de voornaamste drivers van migratie economisch van aard, zoals de groeiende armoede onder de bevolking, de stijgende voedselprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de financiële crisis waarin het land verkeert. Deze situatie verslechtert door de snelgroeiende bevolking in het land (naar schatting 2,5 miljoen mensen per jaar), waardoor de verstedelijking verder toeneemt.⁷⁸ In 2022 kwamen er 21.301 Egyptenaren aan in Italië, en daarmee waren zij de grootste groep migranten, nog voor Tunesië (18.465).⁷⁹ Tot een aantal jaren geleden kwamen beide landen nauwelijks in de statistieken voor, wat duidelijk maakt hoezeer de economische situatie in deze landen is verslechterd. Niet vergeten mag worden echter dat overmakingen van migranten een belangrijke bron van inkomsten zijn voor de lokale economie in Noord-Afrika. De Wereldbank heeft bijvoorbeeld berekend dat in 2021 31,5 miljard euro is overgemaakt vanuit Egyptenaren in het buitenland naar Egypte. Een bedrag dat gelijk is aan 8% van het bruto nationaal product in Egypte.⁸⁰

Demografie

Hoewel het Afrikaanse continent te maken heeft met een explosieve bevolkingsgroei, is dit – op Egypte na – niet eenduidig het geval in Noord-Afrika. In Tunesië is, mede door een familie-planningsbeleid dat onder de eerste Tunesische president Habib Bourguiba werd ingevoerd, geen sprake van

78 Gamal Essam El-Din, "[Egypt's population is expected to reach 157 million in 2050: Head of NPC](#)," *AhramOnline*, 12 February 2023.

79 UNHCR, "[Italy Sea Arrivals Dashboard](#)," december 2022.

80 [Mixed Migration Review](#), 2023, p. 99.

enorme bevolkingsgroei. Echter, met name sinds een beruchte toespraak van de huidige president Kais Saïed begin 2023, waarin hij Afrikaanse migranten ervan beschuldigde een meerderheid te willen vormen in Tunesië,⁸¹ speelt demografie een belangrijke rol in het latente racisme in Arabische landen tegen de zwarte Afrikaanse bevolking. Deze toespraak leidde tot veel geweld tegen migranten en een uittocht van Afrikaanse migranten uit Tunesië. Mensensmokkelnetwerken, die voordien onbekend waren in Tunesië, beleven gouden tijden. Er bestaat een kans dat het belang van Tunesië als transitland structureel deze omvang houdt, doordat inwoners uit de meeste West-Afrikaanse landen en de Sahel geen visum nodig hebben voor Tunesië en Tunisair rechtstreeks op de hoofdsteden van deze landen vliegt. Een enkele reis naar het vliegveld in Tunis/Carthago is een stuk comfortabeler en goedkoper dan een risicovolle tocht door de woestijn naar Libië met ongewisse afloop.

Algerije – zo groot als West-Europa – is een dunbevolkt land, waar de demografische factor geen belangrijke driver is van migratie. Het merendeel van de bevolking woont aan de vruchtbare kust en een groot deel van het land is praktisch leeg (dit is deels woestijngebied). Ook de bevolkingsgroei in Marokko vlakkt af en neemt naar schatting toe van 38 miljoen nu, naar 45 miljoen in 2050.⁸² In Libië wonen nog geen 7 miljoen mensen, met name in de kuststreek. De bevolkingsgroei is beperkt en Libië zal ook in de toekomst niet een land van herkomst zijn, maar vooral betekenis hebben als doorgangsland, zeker zolang het land geen stabiele regering heeft.

In tegenstelling tot de rest van de regio groeit de Egyptische bevolking snel (met ongeveer 2,5 miljoen mensen per jaar) en trekken meer mensen naar de steden. Er wonen naar schatting 9 miljoen vluchtelingen en migranten in Egypte, veelal uit Ethiopië, Eritrea, Sudan, Jemen, Somalië en Libië.⁸³ Dat aantal zal aanmerkelijk oplopen met de huidige crisis in Soedan. Ook in de toekomst zal de geografische ligging van Egypte dichtbij brandhaarden, zoals Gaza, een factor van betekenis zijn (zie ook paragraaf 2.2). Het belang van Egypte als potentieel transitland naar Europa neemt daarmee ook toe.

81 NOS, "[Zwarte Afrikanen willen Tunesië verlaten door opruiende toespraak president](#)," 3 maart 2023.

82 "[Morocco Population Growth Rate 1950-2023](#)," Macrotrends.

83 [Mixed Migration Review](#), 2023.

Sociale netwerken in Nederland

Nederland kent vooral een grote Marokkaanse en Egyptische diaspora. In 2022 woonden er in Nederland 419.272 mensen met een Marokkaanse achtergrond, wat het een aantrekkelijk land maakt voor mensen die nu nog in Marokko wonen.⁸⁴ Door de Egyptische diaspora in Nederland van circa 29.483 mensen kunnen we verwachten dat de onderzochte drivers ook voor een toename in migratie van Egyptenaren naar Nederland zal zorgen.⁸⁵ De Tunesische diaspora is in Nederland nu met ruim 11.000 mensen nog relatief klein, maar ook daar zal naar verwachting de komende jaren verandering in komen.⁸⁶ In Nederland wonen naar schatting nog geen 3.000 mensen met een Libische achtergrond.⁸⁷ Ook kent Nederland maar een relatief kleine Algerijnse diaspora van circa 9.000 mensen in 2022.⁸⁸ Er zijn hiernaast maar weinig Algerijnen die überhaupt de overtocht maken naar Sardinië, gezien die grenzen goed worden bewaakt. Mensensmokkel richt zich vooral op het bereiken van Marokko.

Klimaat

Uit klimaatonderzoek blijkt dat Mediterrane landen zwaar getroffen worden door de gevolgen van klimaatverandering, met mogelijk grote gevolgen voor migratie richting Europa. Het gebrek aan water speelt de landbouwsector al danig parten, maar de gevolgen daarvan zullen alleen nog maar groter worden waardoor landen als Tunesië nog afhankelijker worden van voedselimporten, met alle gevolgen voor de begroting van de Tunesische overheid en de portemonnee van de Tunesische burger. Ook in Marokko zal klimaatverandering op termijn zeker een rol spelen, doordat droogte van directe invloed is op de landbouwopbrengsten en daarmee bijvoorbeeld op voedselprijzen.

84 Cijfers Centraal Bureau voor Statistiek, "[Migratie uit Marokko en Marokkaanse inwoners \(Marokkanen\) in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

85 Cijfers Centraal Bureau voor Statistiek, "[Migratie uit Egypte en Egyptische inwoners \(Egyptenaren\) in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

86 Cijfers Centraal Bureau voor Statistiek, "[Migratie uit Tunesië en Tunesische inwoners in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

87 Cijfers Centraal Bureau voor Statistiek, "[Migratie uit Libië en Libische inwoners in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

88 Cijfers Centraal Bureau voor Statistiek, "[Migratie uit Algerije en Algerijnse inwoners \(Algerijnen\) in Nederland](#)," verzameld op Alle Cijfers.

De verwachting is dat klimaatverandering ook Egypte extra zwaar zal treffen doordat het landbouwareaal langs de Nijl beperkt is. De toegang tot het Nijlwater en de totale afhankelijkheid van Egypte van deze natuurlijke hulpbron, vereist goede verhoudingen met de regeringen van Soedan en Ethiopië. Eventuele spanningen kunnen enorme gevolgen hebben voor betrokken landen en leiden tot conflicten, die op hun beurt weer tot vluchtelingenbewegingen kunnen leiden.

2.4 De Hoorn van Afrika

Goos Hofstee

Zoals te zien in tabel 4, komen in de Hoorn van Afrika komen politieke, demografische, economische, en klimatologische oorzaken van migratie samen. Dit samenspel creëert een complexe, instabiele situatie die leidt tot constante migratie- en vluchtelingenbewegingen binnen de regio en vanuit de regio naar elders. Veel van deze migratie loopt via de oostelijke route, via Jemen naar landen in de Golf. Een deel van de migranten probeert via routes door West-Afrika en uiteindelijk Libië naar Europa te reizen. Daarnaast blijft een groot gedeelte van de migranten uit landen in de Hoorn uiteindelijk in de regio zelf, vaak in buurlanden. Soms is dit tijdelijk, bijvoorbeeld in het geval van een periode van droogte, en past het in een traditioneel patroon van circulaire migratie. In andere gevallen gaat het om grote groepen mensen die vluchten voor armoede en conflict, gebrek aan economisch perspectief en politieke instabiliteit. En klein gedeelte probeert uiteindelijk door te reizen naar Europa.

Tabel 4 De migratiedrivers in de Hoorn van Afrika

	Politiek	Economie	Demografie	Klimaat	
Eritrea					\$\$\$ ➔
Ethiopië					\$\$\$ ➔
Soedan					\$\$\$ ➔
Somalië					\$\$\$ ➔
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Demografie: Demografische uitdagingen & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot migratie richting EU / NL.				
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot regionale migratie. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot regionale migratie. Demografie: Sterke demografische uitdagingen & aanleiding tot regionale migratie. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot regionale migratie.				
	Politiek: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Economie: Economisch perspectief & geen directe aanleiding tot migratie. Demografie: Demografische situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Klimaat: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie.				
Kosten migratieroute naar EU & NL \$ Geringe kosten, grote mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$ Redelijke kosten, beperkte mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$\$ Veel kosten, onwaarschijnlijk dat migratie naar EU & NL mogelijk is					Diaspora (Nagenoeg) geen diaspora in NL Aanwezige diaspora in NL Grote diaspora in NL

Politiek

De recente geschiedenis van de Hoorn wordt gekenmerkt door politieke conflicten, van interstatelijke oorlogen tot burgeroorlogen, revoluties en massale opstanden tegen dictatoriale regimes. Daarnaast hebben spanningen rondom waterrechten en landverdeling regelmatig geleid tot uitbarstingen van geweld.⁸⁹ Een deel van de politieke conflicten in de regio is het gevolg van etnische spanningen, maar ook de onmacht van zittende regimes om stabiliteit en enige vorm van bestaanszekerheid te bieden speelt hier een rol. In sommige landen in

⁸⁹ Michelle Gavin, "Climate change and regional instability in the horn of Africa," Council of Foreign Relations Discussion Paper Series on Managing Global Disorder, No. 10, november 2022, p. 4.

de Hoorn is de ernstige onderdrukking van de bevolking nog een extra driver voor vluchtelingenbewegingen.

Van de landen in de Hoorn heeft Eritrea het meest repressieve regime. Met een verplichte – en eindeloos durende – dienstplicht, wordt de Eritrese bevolking feitelijk in gedwongen slavernij gehouden door het regime.⁹⁰ Officieel kan een inwoner het land alleen verlaten met behulp van een reisvisum. Verzoeken daartoe worden zelden gehonoreerd. Gezien deze situatie, vindt bijna alle migratie vanuit Eritrea plaats via illegale grensoverschrijdingen naar Ethiopië. De migranten die erin slagen om aan deze politiestaat te ontsnappen doen dit in de wetenschap dat zij niet meer zonder gevaar voor eigen leven terug zullen kunnen keren. Eritrea kent dan ook geen circulaire migratie, zoals andere landen in de regio, en is verantwoordelijk voor een buitenproportioneel groot aantal vluchtelingen.⁹¹ Een deel van deze vluchtelingen probeert naar Europa te komen, waarbij in Nederland een grote diaspora van ongeveer 25 duizend Eritreeërs aanwezig is.

In Ethiopië heeft het conflict tussen de federale regering en regionale krachten in Tigray en Oromia, en de conflicten tussen etnische groepen onderling, gezorgd voor grootschalige voedseltekorten.⁹² De spanningen hebben ervoor gezorgd dat er in 2022 bijna 3.6 miljoen mensen in Ethiopië ontheemd waren.⁹³ Daarnaast vangt Ethiopië grote aantallen vluchtelingen uit de regio op. De grote vraag is hoe het constitutionele debat en de vorming van een nationale identiteit in Ethiopië in de komende jaren zullen verlopen, en in welke mate dit tot verder intern conflict zal leiden. Gezien de spanningen en de complexe problematiek die daaraan ten grondslag ligt is het aannemelijk dat grote aantallen vluchtelingen de komende jaren uit Ethiopië zullen proberen te vertrekken. Een aanzienlijk deel van deze mensen zal waarschijnlijk in de regio opvang zoeken. Het andere deel zal proberen naar Europa te komen. Daarbij komt het voor dat met name vluchtelingen uit de Tigray regio – wanneer zij eenmaal in Nederland zijn – zich voordoen als Eritreeërs, aangezien zij tot dezelfde etnische groep behoren,

90 Hoewel de dienstplicht officieel anderhalf jaar duurt is er in de praktijk geen einddatum aan verbonden, en komt het regelmatig voor dat dienstplichtigen jarenlang te werk worden gesteld en in detentie worden gehouden.

91 Christopher Horwood en Kate Hooper, [Protection on the Move: Eritrean Refugee Flows Through the Greater Horn of Africa](#), Migration Policy Institute, september 2016.

92 Gavin, "Climate change and regional instability," p. 4.

93 UNHCR, ["Refugee data finder"](#).

en denken op die manier meer kans te maken op asiel. Het voortdurende grensconflict van Ethiopië met Soedan voegt tenslotte nog een interstatelijke dimensie toe aan de gespannen situatie in het land.

In Soedan is de politieke situatie eveneens uiterst zorgelijk. Sinds de val van president Omar al-Bashir in april 2019 vormt het leger, gesteund door de Golfstaten, een overgangsregime tezamen met een burgerbeweging en een militiebeweging. Deze partijen strijden sindsdien om de macht, met diverse coup pogingen en een dermate gewelddadig conflict tot gevolg dat burgers massaal het land proberen te ontvluchten.⁹⁴ Tegelijkertijd brak er in november 2020 een conflict uit in de Tigray regio in Ethiopië, waardoor duizenden vluchtelingen vanuit Ethiopië Soedan in trokken. In Soedan zelf zijn inmiddels steeds minder gebieden nog enigszins veilig. Waar voorheen Wad Madani, de tweede stad van Soedan, een van de laatst overgebleven toevluchtsoorden voor tienduizenden ontheemden was heeft het geweld nu ook die stad bereikt.⁹⁵ Inmiddels zijn er meer dan 6,7 miljoen ontheemden in Soedan.⁹⁶ Naast deze politieke instabiliteit blijft ook het geweld tegen de Arabische minderheden in Darfur voor veel vluchtelingen zorgen, en dreigt er bovendien een grootschalige acute hongersnood voor meer dan 40% van de bevolking in Soedan.⁹⁷ Zowel vanuit Soedan als Zuid-Soedan gaan de meeste vluchtelingen naar naburige landen in de regio, en relatief weinig mensen reizen uiteindelijk door naar Europa. Wel zien we dat de laatste jaren meer vluchtelingen vanuit Soedan naar Egypte reizen. Nu de situatie verder verslechtert in Soedan, zullen deze aantallen toenemen.⁹⁸

De afgelopen jaren probeert een toenemend aantal Soedanese en Egyptische migranten naar Libië te reizen, met als doel om vanuit oost Libië de oversteek naar Europa te wagen. Om dit tegen te gaan heeft de EU in oktober 2022 een overeenkomst gesloten met Egypte, met als doel de grensbewaking van zowel de Egyptische kust als de lange landsgrens met Libië te verbeteren.⁹⁹ In het licht

94 [“Sudan fighting: Civilians in untenable situation, Red Cross says,” BBC news](#), 24 april 2023.

95 Al-Jazeera, [Thousands flee as war reaches Sudan's second-largest city](#), 17 december 2023.

96 Ibidem; [Sudan situation report](#), UNOCHA, december 2023.

97 [Sudan country brief](#), WFP, december 2023.

98 Guido Lanfranchi en Anette Hoffmann, [“To stop the war in Sudan, bankrupt the warlords,” Clingendael](#), mei 2023.

99 Aidan Lewis, [“EU funds border control deal in Egypt with migration via Libya on rise,” Reuters](#), 31 oktober 2022.

van de toenemende onrust in de Hoorn en de effecten van klimaatverandering en economische onzekerheid valt het te verwachten dat de migratiebewegingen vanuit Soedan via Egypte, en vanuit Egypte zelf, de komende jaren zullen toenemen.

Revoluties en pogingen om repressieve regimes af te zetten hebben in de regio veelal niet geleid tot een verbetering van het bestuur, hetgeen vervolgens radicalisering van burgers in de hand heeft gewerkt.¹⁰⁰ Terroristische organisaties zoals al-Shabaab, die grote delen van Somalië beheerst, ondermijnen het potentieel voor stabilisatie in de regio. Het geweld tussen deze organisaties en andere gewapende *clans* in Somalië zorgt voor veel ontheemden en mensen die het land (willen) verlaten. Deze komen onder andere naar Nederland, waar een flinke Somalische diaspora van meer dan 40 duizend mensen aanwezig is. Een deel van deze mensen keert na een aantal jaar terug naar Somalië, met als doel te proberen hun land op te bouwen.

Het overheersende gebrek aan adequaat bestuur in de regio betekent dat in de komende decennia, wanneer onder andere waterschaarste een nog groter probleem gaat worden, bestaande spanningen gemakkelijk kunnen blijven escaleren. Grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van watermanagement zou noodzakelijk zijn om verder conflict te vermijden, maar de beperkte pogingen die daartoe tot op heden zijn ondernomen hebben vooralsnog tot weinig concrete resultaten geleid. De politisering van bestaande spanningen door rivaliserende elites tenslotte, leidt ertoe dat er weinig zicht is op constructieve samenwerking om de complexe problemen het hoofd te bieden.¹⁰¹

Economie

De eenzijdige samenstelling van de economieën van landen in de Hoorn maakt deze regio extra kwetsbaar voor economische disruptie en neergang. In de hele regio is landbouw een dominante sector in de economie en de belangrijkste bron van werkgelegenheid. In Ethiopië gaat het zelfs om vijfenzeventig procent van de werkgelegenheid. Hoewel Ethiopië een indrukwekkende groei doormaakte in de afgelopen twintig jaar is die groei niet evenredig verdeeld over de bevolking, en zijn de armste inwoners armer geworden.¹⁰² Hoewel het land de afgelopen

100 Gavin, "Climate change and regional instability," p. 8.

101 Gavin, "Climate change and regional instability," p. 8.

102 Gavin, "Climate change and regional instability," p. 3.

decennia met enig succes heeft gewerkt aan diversificatie en versterking van de economie, zorgen politieke onrust en (in meer of minder mate sluimerende) conflicten ervoor dat de ontwikkeling ook gemakkelijk weer teniet kan worden gedaan.¹⁰³ De recente oorlog in Tigray en meerdere jaren van droogte hebben de situatie verergerd. De Wereldbank heeft inmiddels gewaarschuwd dat als het land er niet in slaagt te stabiliseren, de druk van staatsschuld en inflatie ervoor zouden kunnen zorgen dat de groei van de afgelopen decennia teniet gedaan zal worden.¹⁰⁴

De economische situatie in Somalië en Soedan is echter nog vele malen erger. In Somalië leeft 70% van de bevolking beneden de armoedegrens, waarbij de intern ontheemden in dat land het slechtste af zijn.¹⁰⁵ In Soedan geeft de Wereldbank aan dat mogelijk 80% van de bevolking onder de armoedegrens leeft.¹⁰⁶

Over de staat van de Eritrese economie ontbreken betrouwbare recente cijfers. In het algemeen kan worden gezegd dat de economische situatie gekenmerkt wordt door zeer sterke volatiliteit. Gezien de vijandelijke politieke situatie zijn er weinig investeringen in de economie buiten de mijnbouwsector.¹⁰⁷ De zeer eenzijdige economie en gebrek aan economische ontwikkeling hebben geleid tot een wijdverbreide armoede.¹⁰⁸

Net als in de andere landen in de Hoorn geldt ook voor Eritrea dat de impact van droogte als gevolg van klimaatverandering de slechte economische vooruitzichten van het land versterken. De afhankelijkheid van de landbouwsector voor zowel voedselvoorziening als werkgelegenheid, maakt de economieën in de Hoorn zeer kwetsbaar voor veranderende weersomstandigheden ingegeven door klimaatverandering. De eenzijdigheid van de economieën betekent dat een periode van droogte buitenproportioneel veel impact heeft op de totale economische productiviteit en activiteit. Het is echter niet alleen de landbouwsector die door klimaatverandering wordt bedreigd, ook het toerisme

103 Gavin, "Climate change and regional instability," p. 3.

104 World Bank, [Poverty & Equity Brief: Africa Eastern & Southern: South Sudan](#), April 2022.

105 World Bank, [Poverty & Equity Brief](#).

106 World Bank, [Poverty & Equity Brief](#).

107 Economist Intelligence Unit, ["Country file Eritrea"](#).

108 The World Bank, ["Country file Eritrea"](#).

heeft te lijden onder aanhoudende droogte en stijgende temperaturen.¹⁰⁹ De vraag in welke mate de economische situatie in de Hoorn de komende decennia een push factor voor migratie blijft, of wellicht zelfs verergert, hangt in sterke mate samen met de ontwikkelingen in de politieke en veiligheidssituatie en de kosten die migratie met zich meebrengt.

Demografie

De Hoorn wordt gekenmerkt door een snelgroeiende bevolking en verstedelijking.¹¹⁰ Deze groei wordt verwacht de komende tien jaar door te zetten met ongeveer 2.6% per jaar.¹¹¹ De bevolkingsgroei, zeker in combinatie met economische, politieke en klimaatgerelateerde problemen, betekent dat veel regeringen er niet in slagen om voedselzekerheid en sociale voorzieningen te garanderen voor hun inwoners. De demografische groei en achterblijvende economieën betekenen ook een groeiende werkloosheid en gebrek aan economische perspectieven voor een overwegend jonge bevolking.

Het feit dat de bevolking in de Hoorn zeer jong is heeft ook gevolgen voor de economische ontwikkeling. Met relatief weinig mensen in de werkende leeftijd in verhouding tot afhankelijke inwoners kunnen landen als Ethiopië, Soedan en Somalië de komende decennia nog niet profiteren van een demografisch dividend.¹¹² De jonge bevolking in combinatie met het gebrek aan economisch perspectief zorgt ervoor dat het potentieel voor politiek geweld en radicalisering toeneemt. Zeker in landen die naast deze groeiende eigen bevolking ook grote aantallen externe vluchtelingen moeten opvangen, zijn de demografische uitdagingen een explosieve factor in het samenspel van pushfactoren voor migratie. Tegelijkertijd zullen de demografische uitdagingen niet direct aanleiding zijn om naar de EU of Nederland te migreren, omdat de kosten voor de reis simpelweg te hoog zijn.

Klimaat

De Hoorn van Afrika is zeer kwetsbaar voor de effecten van klimaatverandering, door de aanwezigheid van grote waterarme gebieden en door de grote afhankelijkheid van de eigen landbouw voor voedselvoorziening. Toenemende

109 USAID, "[Kenya Agriculture, Food and Water Security](#)".

110 Gavin, "Climate change and regional instability," p. 3.

111 Jakkie Cilliers en Kouassi Yeboua, [Development prospects for the Horn of Africa countries to 2040](#), ISS African Futures, last update 7 June 2023.

112 Cilliers en Yeboua, *Development prospects*.

droogte en verwoestijning zetten de voedselvoorziening onder druk. In de recente geschiedenis van de regio hebben periodes van droogte en daardoor verwoeste oogsten tot grote hongersnoden geleid, onder andere in Ethiopië en Zuid-Soedan. Naast droogte spelen ook andere extreme weersomstandigheden een rol. In zowel Somalië als Zuid-Soedan komen ook regelmatig overstromingen voor, onder andere door heftige cyclonen langs de kust, wat nieuwe risico's op ziekten met zich meebrengt.¹¹³

Door extreme droogte in 2023, is een nieuwe hongersnood begonnen in de Hoorn. Het *World Food Program (WFP)* van de VN schatte in augustus 2022 dat 22 miljoen mensen in Ethiopië, Kenia en Somalië te maken hebben met ernstige voedselonzeekerheid als gevolg van aanhoudende droogte.¹¹⁴ In Somalië gaat het daarbij om de helft van de bevolking. Inmiddels zijn er meer dan 1.1 miljoen mensen gevlucht voor de droogte, waarvan velen in de overbevolkte vluchtelingenkampen terechtkomen.¹¹⁵

De patronen in migratie vanuit landen in de Hoorn als gevolg van klimaat-gerelateerde omstandigheden en schaarste zijn traditioneel grotendeels circulair. Over het algemeen gaan mensen die door droogte niet langer hun levensonderhoud kunnen voorzien in hun regio van herkomst, in eerste instantie naar een grote stad in hun eigen land, of trekken zij de grens over naar een buurland. In het geval zij naar de stad trekken is dat vanuit de overweging dat daar hulp wordt uitgereikt door internationale hulporganisaties, en er eventueel andere manieren zijn om in hun levensonderhoud te voorzien. Als mensen de grens oversteken naar een buurland is dat omdat ze op zoek zijn naar betere leefomstandigheden of omdat daar verwanten wonen waar men tijdelijk terecht kan. In beide gevallen hebben mensen de intentie om, als de omstandigheden het toelaten, weer terug te keren naar het land van herkomst. Dat wil evenwel niet zeggen dat mensen niet definitief naar Europa zouden willen migreren, mede vanwege de extreme klimatologische veranderingen. De realiteit is echter dat juist mensen die alles verloren hebben door een desastreuze oogst of die hun vee tegen bodemprijzen hebben moeten verkopen, niet de middelen hebben om direct te immigreren naar Europa. Om die lange reis te kunnen maken moeten zij eerst ergens veel geld hebben kunnen verdienen.

113 World Bank, "[Somalia Country Summary](#)"; World Bank, "[Somalia: Vulnerability](#)".

114 World Food Programme, "[Horn of Africa 'Cannot wait': WFP scales up assistance as historic drought raises famine threat](#)," 19 augustus 2022.

115 WFP, "Horn of Africa 'Cannot wait'".

2.5 De Sahel

Francesco Mascini

De Sahel strekt zich uit van de Atlantische kust in West-Afrika tot aan de Rode Zee in Oost-Afrika. Het betreft tien landen, waarvan de helft (Mauritanië, Mali, Burkina Faso, Niger en Tsjaad) hieronder – zij het beperkt – wordt besproken. Senegal, Gambia en Nigeria worden meegenomen onder West-Afrika en Soedan, en Ethiopië en Eritrea zijn behandeld onder de Hoorn van Afrika. Weliswaar behoren Mali, Burkina Faso en Niger ook tot de *Economic Community of West-African States* (ECOWAS), maar de gemeenschappelijke kenmerken van deze drie landen in relatie tot migratie zijn als Sahel-landen bepalender dan het lidmaatschap van deze gemeenschap. Tabel 5 biedt een overzicht van de geopolitieke migratiedrivers in de regio.

Politiek

In de Sahel-regio neemt de instabiliteit en onveiligheid in snel tempo toe. Sinds 2020 hebben er zeven staatsgrepen plaatsgevonden.¹¹⁶ De regeringen in landen als Mali, Niger en Burkina Faso kunnen de veiligheid niet waarborgen in delen van het land en lokale terroristische organisaties, verwant aan IS en Al Qaida, hebben vrij spel. Ondanks de inspanningen van de internationale gemeenschap, zoals de VN-vredesmacht MINUSMA in Mali, nemen aanslagen toe, ook in het grensgebied met buurland Niger. De onvrede van de plaatselijke bevolking over de machteloze regeringen neemt toe. De regeringen in Mali, Niger en Burkina Faso hebben zich afgekeerd van de voormalige koloniale overheerser Frankrijk, wat onder meer leidde tot het vertrek van Franse militairen en het stopzetten van de antiterrorisme-operaties. De regeringen in Mali, Niger en Burkina Faso hebben zich tot Rusland gewend om de stabiliteit in het land te herstellen. Hierdoor neemt de politieke en economische invloed van Rusland in de Sahel toe, wat de politieke toekomst in met name Mali, Niger en Burkina Faso nog ongewisser maakt. Ook de situatie in Tsjaad is zorgelijk. Er zijn meer dan 1,3 miljoen vluchtelingen en ontheemden, vooral uit Sudan. Vluchtelingen uit de Sahel verplaatsen zich vooral binnen de regio en hebben doorgaans niet de middelen om de dure reis naar Europa of Nederland te maken (vandaar dat de landen schuin gestreept zijn in tabel 5).

116 Arne Gillis, 'Na de coup in Niger: 'De relatie met het Westen is nog steeds van koloniale aard'', 2 september 2023.

Tabel 5 De migratiedrivers in de Sahel

	Politiek	Economie	Demografie	Klimaat	
Mali					\$\$\$ ➔
Burkina Faso					\$\$\$ ➔
Tsjaad					\$\$\$ ➔
Niger					\$\$\$ ➔
Mauritanië					\$\$\$ ➔
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Demografie: Demografische uitdagingen & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot migratie richting EU / NL.				
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot regionale migratie. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot regionale migratie. Demografie: Sterke demografische uitdagingen & aanleiding tot regionale migratie. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot regionale migratie.				
	Politiek: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Economie: Economisch perspectief & geen directe aanleiding tot migratie. Demografie: Demografische situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Klimaat: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie.				
Kosten migratieroute naar EU & NL \$ Geringe kosten, grote mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$ Redelijke kosten, beperkte mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$\$ Veel kosten, onwaarschijnlijk dat migratie naar EU & NL mogelijk is					Diaspora (Nagenoeg) geen diaspora in NL Aanwezige diaspora in NL Grote diaspora in NL

Tegelijkertijd leiden conflicten in arme landen niet noodzakelijkerwijs tot grote vluchtelingenbewegingen naar Europa. In Burkina Faso alleen zijn er al bijna twee miljoen ontheemden en zijn er tienduizenden mensen gevlucht naar de buurlanden.¹¹⁷ Het ontbreekt vluchtelingen aan de middelen om naar Europa te reizen. De allerarmste mensen in Afrika zijn dubbel de klos. Zij zijn van huis en haard verdreven en afhankelijk van humanitaire hulp van de internationale

117 Norwegian Refugee Council, "[Burkina Faso: Almost 2 million people displaced amid worst food crisis in a decade](#)," 5 september 2022.

gemeenschap, maar de fondsen daarvoor zijn beperkt, omdat het oog van de wereld is gericht op andere conflicten.¹¹⁸

Economie

De conflicten in deze regio zijn niet bevorderlijk voor de economische ontwikkeling. Daar komt bij dat weinig opbrengsten uit de winning van goud of uranium naar de overheidskas vloeien en nauwelijks worden geïnvesteerd in sectoren als onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur. Europese ontwikkelingsgelden maken nog een belangrijk deel uit van de overheidsbegroting in de Sahel-regio. De Sahel is ook een focus-regio voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. De economische ontwikkeling in Mali is deels afhankelijk van de *remittances* van familie in Europa. Daarbij komt dat landen in de Sahel-regio onevenredig zwaar getroffen worden door de stijgende voedselprijzen op de wereldmarkt.¹¹⁹

Migratie wordt van oudsher bepaald door het landbouwseizoen. Slechts een zeer klein deel van het grondgebied van de landen in de Sahel is geschikt voor landbouw of het houden van vee. In de droge tijd wordt er tijdelijk werk gezocht in de buurlanden Libië en Algerije of in een andere sector, zoals bijvoorbeeld de goudmijnen in Niger en Mali. Deze vorm van circulaire migratie bestaat al heel lang en de verwachting is dat deze trend doorzet, ondanks de deportaties van jaarlijks tienduizenden Afrikaanse migranten uit Algerije, de slechte veiligheid- en mensenrechtensituatie in Libië en het toenemend openlijk racisme in Noord-Afrikaanse landen. Plattelandsbewoners uit de Sahel-regio, die overgeleverd zijn aan de willekeur van de plaatselijke overheid en geen rechten hebben, kunnen niet zonder deze inkomsten om te overleven.¹²⁰

Toch leidt deze intraregionale migratie nauwelijks tot migratie naar Europa. In de statistieken voor het aantal asielaanvragen komen bewoners van Tsjaad, Niger en Mauritanië nauwelijks voor. De migratie voltrekt zich vooral in eigen land (urbanisatie) of naar buurlanden. Dit geldt niet voor inwoners uit Mali en in mindere mate Burkina Faso. Er is een grote Malinese diaspora in Frankrijk,

118 United Nations Office on Drugs and Crime, [Smuggling of Migrants in the Sahel](#), 2022.

119 Ekaterina Golovko, [‘Sahel: Imaginaries, Mobility, and Interventions’](#), April 2022.

120 Ekaterina Golovko en Fransje Molenaar, [“Chapter 10: How unintended are these consequences? The changing environment for migration facilitation in Niger since 2015,”](#) in *Research Handbook on Irregular Migration*, eds. Ilse van Liempt, Joris Schapendonk, Amalia Campos-Delgado, Edward Elgar Publishing, 31 maart 2023.

waarbij veel Malinezen een nieuw leven proberen op te bouwen met steun uit deze gemeenschap. Deskundigen verwachten niet dat de groeiende anti-Franse sentimenten in Mali van invloed zijn op deze trend. Daarnaast trekken veel jongeren naar de stad op zoek naar werk in de regio. De toenemende verstedelijking leidt tot de groei van grote steden in de Sahel, maar die is niet vergelijkbaar met die in veel West-Afrikaanse landen.

De Sahel-regio is wel een belangrijke transitregio voor migranten uit West-Afrika.¹²¹ Inwoners van de vijftien ECOWAS-landen kunnen vrij reizen en hebben geen visum nodig als ze minder dan negentig dagen in één van de vijftien landen verblijven. Dat vergemakkelijkt migratie in de regio, maar ook doorreizen is daarmee relatief eenvoudig. Er zijn momenteel geen mogelijkheden voor transitlanden om reisbewegingen van migranten richting Europa te beperken. De belangrijkste route voor migratie naar Europa is nog steeds via Niger naar Libië, hoewel deze route aan populariteit heeft ingeboet vanwege de gevaren en risico's die migranten lopen in Libië. Onlangs heeft de nieuwe Nigerese regering, die na een staatsgreep aan de macht is gekomen, de wettelijke maatregelen om mensensmokkel vanuit Agadez naar het zuiden van Libië tegen te gaan ingetrokken. De verwachting is dat de migratie naar Libië en Algerije weer aan zal trekken.

Demografie

De snelle bevolkingsgroei in de Sahel-regio is een andere belangrijke ontwikkeling die in de toekomst verregaande gevolgen zal hebben voor migratie. In Niger, bijvoorbeeld, krijgt een vrouw gemiddeld zeven kinderen en is de bevolking in twintig jaar tijd verdubbeld. Dat legt een enorme druk op de Nigerese samenleving. Er is sprake van een enorme *youth bulge*. De helft van de bevolking is jonger dan vijftien jaar, terwijl er onvoldoende werkgelegenheidskansen voor hen zijn. In de gehele regio leiden dergelijke demografische uitdagingen tot grote sociale onrust en tot meer migratie naar buurlanden, wellicht in de toekomst ook naar Europa. Maar vooralsnog is de verwachting dat de Sahel-landen geen belangrijke landen van herkomst zullen zijn voor migratie naar Europa, met name doordat de meeste mensen niet de financiële middelen hebben om de lange en gevaarlijke reis af te leggen.¹²²

121 UNODC, [Smuggling Of Migrants In The Sahel](#).

122 Met uitzondering van migratie vanuit Burkina Faso en Mali naar met name Frankrijk.

Klimaat

Droogte en overstromingen in de Sahel hebben een grote invloed op de voedselzekerheid in het gebied.¹²³ De Sahel heeft in de 70'er en 80'er jaren van de vorige eeuw te maken gehad met perioden van enorme droogte. De bewoners van de Sahel zochten hun toevlucht noodgedwongen tot andere landen in de regio op zoek naar voedsel en water. De verwachting is dat de verandering van klimaat ernstige gevolgen zal hebben voor landbouwopbrengsten en voor pastoralisten die voortdurend op zoek zijn naar groene weiden voor hun vee. Bij een gebrek aan middelen en zonder de mogelijkheid om hun levensonderhoud aan te passen, zullen deze klimaatgerelateerde migranten hun toevlucht eerder zoeken in andere landen in de regio, dan in Europa.

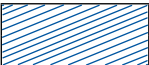
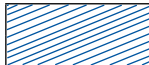
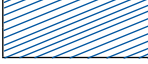
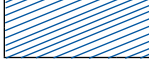
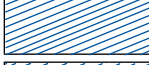
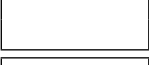
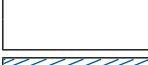
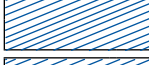
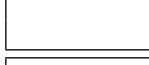
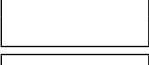
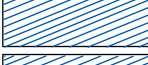
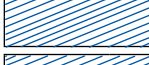
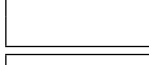
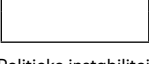
2.6 West-Afrika

Francesco Mascini

In deze analyse zijn zeven landen uit West-Afrika meegenomen, te weten Nigeria, Senegal, Ivoorkust, Sierra Leone, Liberia, Ghana en Kaapverdië. Van deze landen zijn vooral Ivoorkust, Senegal en Nigeria belangrijke landen van herkomst van migranten die via Tunesië, Libië en de Sahel Europa bereiken. Recentelijk komen er echter ook veel migranten aan vanuit Guinee (niet meegenomen in de analyse). Tabel 6 biedt een overzicht van de migratiedrivers. Op Nigeria na kleurt in deze tabel (nog) geen van de landen donkerblauw op de migratiedrivers. Er is in de regio zeker aanleiding voor mensen om te migreren, maar de meeste migranten komen terecht in de Sahel en Noord-Afrika. Dit betekent echter niet zij niet verder door willen reizen, bijvoorbeeld naar Europa. Dit blijkt alleen al uit het groeiend aantal bootmigranten afkomstig uit deze regio. Deze aantallen zullen zonder gewijzigd beleid blijven toenemen (waardoor de migratiedrivers in tabel 6 eerder donkerblauw zouden kleuren).

¹²³ [Mixed Migration Review](#), 2023, p. 78.

Tabel 6 De migratiedrivers in West-Afrika

	Politiek	Economie	Demografie	Klimaat	
Nigeria					\$ \$ → 
Senegal					\$ \$ → 
Ivoorkust					\$ \$ → 
Sierra Leone					\$ \$ → 
Liberia					\$ \$ → 
Ghana					\$ \$ → 
Kaapverdië					\$ \$ → 
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Demografie: Demografische uitdagingen & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot migratie richting EU / NL.				
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot regionale migratie. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot regionale migratie. Demografie: Sterke demografische uitdagingen & aanleiding tot regionale migratie. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot regionale migratie.				
	Politiek: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Economie: Economisch perspectief & geen directe aanleiding tot migratie. Demografie: Demografische situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Klimaat: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie.				
Kosten migratieroute naar EU & NL \$ Geringe kosten, grote mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$ Redelijke kosten, beperkte mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$\$ Veel kosten, onwaarschijnlijk dat migratie naar EU & NL mogelijk is					Diaspora  (Nagenoeg) geen diaspora in NL  Aanwezige diaspora in NL  Grote diaspora in NL

Politiek

Anders dan in de Sahel en Noord-Afrika lijkt er sprake van een relatieve rust in West-Afrika. De gevechten om de macht in Ivoorkust, Sierra Leone en Liberia liggen alweer lang achter ons. Een belangrijke uitzondering daarop vormen acties van terroristische organisaties als Boko Haram in het noorden van Nigeria, die tot veel slachtoffers leiden en voor veel mensen reden zijn te

vluchten naar buurlanden of naar Europa om asiel aan te vragen. Op Nigeria na, kleuren de landen die meegenomen zijn in deze analyse dan ook wit in Tabel 6. Tegelijkertijd is de politieke toekomst van de regio nog steeds precair, mede door brandhaarden in omliggende landen. Zo zijn deskundigen bang voor een *spill-over* effect van het conflict in Burkina Faso. Landen als Togo en Benin, waarmee Nederland een lange ontwikkelingsrelatie onderhoudt, ondervinden al de destabiliserende gevolgen van een vluchtelingenbeweging die op gang gekomen is uit Burkina Faso. Datzelfde geldt voor het conflict in Mali waar de bevolking in Senegal en Mauritanië de gevolgen van ondervindt.

Instabiliteit in de regio, maar dan met name in de economie, wordt momenteel veeleer veroorzaakt door criminaliteit, bijvoorbeeld door de drugshandel die vanuit Colombia haar weg naar Europa vindt via West-Afrikaanse landen, zoals Nigeria en de Kaapverdise eilanden. West-Afrika is een belangrijke draaischijf in de wereldwijde drugshandel vanwege het ontbrekende overheidsgezag en de corruptie, maar ook doordat het een nieuwe afzetmarkt betreft in de kuststeden.

Economie

In de meeste West-Afrikaanse landen is een groeiende middenklasse ontstaan die over de financiële middelen beschikt om te migreren. Hier geldt de aloude wet dat migratie juist in eerste instantie toeneemt als er meer welvaart is een land. Werkloosheidscijfers in de regio zijn lager dan in andere delen van Afrika, met een uitzondering van Nigeria, Senegal en Kaapverdië, maar nog steeds relatief hoog. Om deze reden is de economische driver voor deze landen dan ook schuin gestreept in Tabel 6, omdat de werkloosheid een belangrijke reden is voor – met name – jongeren om te willen migreren. De welvaart in de regio is bovendien oneerlijk verdeeld. Er is sprake van een groeiende verstedelijking en aan de Golf van Guinee dreigt een enorme megalopolis (een reeks van vrijwel aaneengesloten stedelijke gebieden) te ontstaan van tientallen miljoenen mensen. In Nigeria, de grootste economie in Afrika, is de havenstad Lagos nu al de snelst groeiende metropool ter wereld met een bevolking van meer dan 20 miljoen mensen. Naar schatting wonen in 2050 450 miljoen mensen in Nigeria, waarbij het landhard op weg is om na India en China het land te worden met de grootste bevolking ter wereld.¹²⁴ De vraag is natuurlijk hoe deze bevolkingsexplosie in goede banen te leiden is en of er voor al deze jongeren wel genoeg banen in de toekomst zijn, en

124 Uche Charlie Isiugo-Abanihe, “[Why Nigeria can't fix its development agenda: and where the solutions lie](#),” *The Conversation*, 25 oktober 2020.

wat er gebeurt als er geen werk en inkomen is. Grote onzekerheid is hoe landen in West-Afrika herstellen van de COVID-pandemie en wat de langetermijn gevolgen zijn van de stijgende voedselprijzen en handel door de oorlog in Oekraïne. Vooralsnog geven de economische voorspellingen echter geen aanleiding om grote migratiebewegingen richting Europa en Nederland te verwachten.

Nigeria vormt hierop een belangrijke uitzondering. In tabel 6 is het land dan ook op economie en demografie donkerblauw gekleurd. Veel jongeren willen het land inderdaad verlaten door gebrek aan banen in de formele economie, ongelijkheid, hoge bevolkingsgroei en toenemende negatieve effecten van klimaatverandering. Hoewel een deel ervan zeker Europa probeert te bereiken, is de reis voor de meeste jongeren te duur en bovendien te gevaarlijk. Tijdens de vorige migratiecrisis in 2015/16 kwamen er tienduizenden Nigerianen aan in Italië. Zij reisden via Libië naar Europa, maar na de schokkende berichten van CNN over slavenhandel in Libië en de reactie van de Nigeriaanse regering, die met speciale charters landgenoten uit een benarde situatie bevrijdde, is er een eind gekomen aan de irreguliere migratie via de Centraal Mediterrane Route. De verwachting is dat reguliere migratie vanuit Nigeria op termijn de overhand zal hebben boven irreguliere migratie. Corruptie, armoedebestrijding, slechte dienstverlening door de overheid en toenemende criminaliteit zijn belangrijke factoren die de interne stabiliteit van Nigeria kunnen bedreigen, maar het is ondoenlijk om betrouwbare uitspraken te doen over eventuele effecten op migratie. Experts verwachten dat toekomstige legale migratie vanuit Nigeria zich vooral zal richten op Aziatische landen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Canada, waar jonge goed opgeleide Nigerianen werk vinden of een hogere opleiding afronden. Hoe deze situatie zich ontwikkelt, zal vooral afhangen van de mate waarin de Nigeriaanse overheid in staat is om voor jongeren voldoende banen in de formele sector te zorgen. De groeiende economie biedt werk, maar de banen zijn onzeker en leveren veelal te weinig op om een vast bestaan op te bouwen.

Sociale netwerken in Nederland

Hoewel de reguliere mogelijkheden om naar Europa te migreren beperkt zijn, is voor jongeren de lokroep uit Europa moeilijk te weerstaan. Migratie is onderdeel van de cultuur van inwoners van West-Afrika, zo wordt gezegd.¹²⁵

125 Joseph Kofi Teye, "[Migration in West Africa: An Introduction](#)," in *Migration in West Africa*, eds. Joseph Kofi Teye, IMISCOE Research Series, Springer, 2022.

Of anders gesteld: van jongeren wordt verwacht dat ze migreren zodat ze (vanuit Europa) bij kunnen dragen aan het gezinsinkomen via *remittances*.

Hoewel de reis naar Europa duur is, kunnen toch steeds meer mensen de hoge kosten van de reis naar Europa opbrengen (vandaar dat de driver 'kosten van migratieroutes naar de EU en Nederland' voor deze landen een score van twee dollartekentjes krijgt). Diaspora-netwerken spelen hierbij een belangrijke faciliterende rol. De diaspora in bijvoorbeeld Frankrijk, maakt het reizen naar en het verblijf in het gastland aanmerkelijk eenvoudiger. Doordat overboekingen van geld vanuit het buitenland een belangrijk aandeel vormen in het BNP van veel West-Afrikaanse landen (*remittances*), bepleiten plaatselijke overheden daarom het vergroten van de mogelijkheden voor legale migratie naar Europa. Nederland kent een relatief grote gemeenschap van Kaapverdianen en Ghanezen, maar heeft verder geen diaspora van enige betekenis uit andere West-Afrikaanse landen en staat voor deze landen – met uitzondering dus van Ghana aan Kaapverdië – ook niet echt op de radar als mogelijk bestemmingsland.

De meest eenvoudige manier om naar Europa te gaan is het aanvragen van een toeristenvisum en dan na drie maanden, als het visum is afgelopen, illegaal in een EU-land te blijven. Maar het is minder makkelijk geworden om aan een dergelijk visum te komen en de procedure duurt veel langer. Bovendien is het verkrijgen van een reisdocument in eigen land ook niet zonder problemen door corruptie van de plaatselijke overheid. Migranten hebben dan vaak geen andere optie dan gebruik te maken van de diensten van mensensmokkelaars die hen voorzien van valse paspoorten of hun overtocht regelen naar Spanje (de Canarische eilanden of via Marokko) of naar Italië via Tunesië of Libië.

Klimaat

De klimaatcrisis als driver van migratie speelt vooral een rol in het noorden van Senegal en Nigeria, maar of de effecten daarvan op de voedselveiligheid in eigen land beperkt blijven tot urbanisatie in eigen land of migratie naar Europa is moeilijk te voorspellen. Zeker is wel dat toenemende droogte zal leiden tot lagere landbouwopbrengsten en grotere voedselonveiligheid.

2.7 Westelijke Balkan

Goos Hofstee

De Westelijke Balkan is zowel een vertrekpunt van migratie naar andere delen van Europa, als een transitregio voor migranten en vluchtelingen vanuit elders in de wereld. In 2022 zijn er meer dan 119.000 migranten door de Westelijke Balkan gereisd, tegenover 102.000 in 2021.¹²⁶ Bij de passage van migranten door de Westelijke Balkan speelt Turkije een sleutelrol. De mate waarin Turkije haar grenzen dicht kan en wil houden, en illegale migratie via de Egeïsche zee kan beperken, is bepalend voor de situatie in de Westelijke Balkan.¹²⁷ De meeste van deze migranten zijn afkomstig uit Syrië en Afghanistan, gevolgd door herkomstlanden Turkije en Tunesië.¹²⁸ De hoeveelheid aanwezige migranten en vluchtelingen in Westelijke Balkanlanden wordt dan ook direct bepaald door de situatie in landen van herkomst en het beleid ten opzichte van migranten in belangrijke transitlanden zoals Turkije. De hoeveelheid migranten die er uiteindelijk in slaagt om via de Westelijke Balkan door te reizen naar de EU hangt vervolgens samen met de mate van grenscontroles en preventiemaatregelen, en met de aanwezigheid van mensensmokkelaars en criminele netwerken die migranten kunnen helpen om op EU-grondgebied te komen.

Naast de functie van transitregio kent de Westelijke Balkan ook een lange traditie van migratie vanuit de regio naar andere landen in Europa. Na de Tweede Wereldoorlog ging dit vooral om arbeidsmigratie, mogelijk gemaakt door overeenkomsten tussen het toenmalige Joegoslavië en West-Europese landen. Hierbij was vooral Duitsland een belangrijk bestemmingsland.¹²⁹ In de jaren '90 volgden massale vluchtelingenbewegingen als gevolg van de oorlog in de regio. 27% van de Albanezen, en 25% van de Bosniërs vluchtte in de eerste helft van de jaren '90. In tegenstelling tot bij de eerdere arbeidsmigratie, ging het in deze gevallen vaak om hele gezinnen.¹³⁰ Veel van de toenmalige vluchtelingen zijn uiteindelijk permanente migranten geworden in West-Europa. Met het oog op de toekomstige toetreding van deze landen tot de EU, bestaan er belangrijke drivers

126 Deze cijfers zijn gebaseerd op een vertrouwelijk bron.

127 Idem

128 Ibidem

129 Nermin Oruç, "[Emigration from the Western Balkans](#)," Bundeszentrale für politische Bildung, 4 april 2022.

130 Nermin Oruç, "Emigration from the Western Balkans".

van migratie vanuit deze landen richting EU-lidstaten. Tabel 7 biedt een overzicht van deze drivers, die hieronder worden besproken.

Tabel 7 De migratiedrivers in de Westelijke Balkan

	Politiek	Economie	Demografie	Klimaat	
Servië					\$ →
Kosovo					\$ →
Bosnië en Herzegovina					\$ →
Noord-Macedonië					\$ →
Montenegro					\$ →
Albanië					\$ →
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Demografie: Demografische uitdagingen & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot migratie richting EU / NL.				
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot regionale migratie. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot regionale migratie. Demografie: Sterke demografische uitdagingen & aanleiding tot regionale migratie. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot regionale migratie.				
	Politiek: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Economie: Economisch perspectief & geen directe aanleiding tot migratie. Demografie: Demografische situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Klimaat: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie.				
Kosten migratieroute naar EU & NL \$ Geringe kosten, grote mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$ Redelijke kosten, beperkte mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$\$ Veel kosten, onwaarschijnlijk dat migratie naar EU & NL mogelijk is					Diaspora (Nagenoeg) geen diaspora in NL Aanwezige diaspora in NL Grote diaspora in NL

Politiek

Sinds het uiteenvallen van het voormalig Joegoslavië en de onafhankelijkheid van Kosovo is de Westelijke Balkan weliswaar stabiel aan de oppervlakte, maar blijven sluimerende politieke en etnische spanningen regelmatig de kop opsteken. Servië erkent Kosovo nog altijd niet als onafhankelijke staat en

spreekt zich regelmatig op agressieve toon uit over de “bescherming van haar Servische burgers” in Kosovo. Kleine, ogenschijnlijk onbelangrijke, incidenten leiden regelmatig tot korte escalatie en onrust. Hoewel het – ook gezien de aanwezigheid van de NAVO-vredesmacht KFOR in Kosovo – onwaarschijnlijk is dat Servië op korte termijn echt zou proberen een conflict te beginnen, blijft de dreiging van escalatie aanwezig. In oktober 2023 probeerden EU-leiders nogmaals om de Kosovaarse premier Kurti, en de Servische President Vucic tot normalisering van de verhoudingen te bewegen. Ook deze gesprekken liepen op niets uit.¹³¹ Daarnaast zijn er spanningen tussen de twee delen van Bosnië; de Federatie van Bosnië en Herzegovina, waar de Bosnische Kroaten en de Bosnische moslims wonen, en de Republika Srpska, waar de Servische Bosniërs wonen. De laatste heeft zich de facto afgescheiden van de rest van Bosnië en is gedurende de afgelopen jaren ook flink gemilitariseerd, met de oprichting van een zwaarbewapende militaire politie. Ondanks deze sluimerende spanningen en de mogelijkheid van escalatie zien we dat op dit moment niet dat mensen uit de regio migreren vanwege een perceptie van onveiligheid. In het geval dat de spanningen en incidenten echter in frequentie of ernst zouden toenemen is het aannemelijk dat emigratie toeneemt.

Hoewel de landen in de Westelijke Balkan allemaal op het pad richting EU-toetreding zitten, verloopt dat proces zeer moeizaam (zie hoofdstuk 4.1). De politieke regimes in de Westelijke Balkan kunnen worden omschreven als hybride, semi-autoritaire regimes, met evidente democratische beperkingen en autocratische neigingen, die toch claimen pro-EU stabiliteit te kunnen garanderen.¹³² Hoewel er verschil zit tussen de situatie in de verschillende Westelijke Balkanlanden, kan gezegd worden dat de politieke elites hun positie mede in stand kunnen houden door hun banden met de zakenwereld en criminele organisaties. Het aanpakken van die verwevenheid zou de kans op EU-lidmaatschap vergroten maar tegelijkertijd de status quo, en daarmee hun eigen positie in gevaar brengen. De COVID-19 pandemie heeft deze regimes de kans gegeven deze status quo nog te versterken, door de positie van de uitvoerende

131 Kosovo, [Serbia leaders break off talks despite EU pressure for breakthrough](#), France24, 27 oktober 2023.

132 Wouter Zweers et al., [The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?](#), Clingendael, februari 2022, p. 9.

macht te versterken ten opzichte van de wetgevende en controlerende macht van het parlement.¹³³

Economie

Gedurende de afgelopen twintig jaar hebben de Westelijke Balkanlanden een (soms gedeeltelijke) transitie doorgemaakt van socialistische economieën naar markteconomieën, tegelijk met de (eveneens gedeeltelijke) transitie van autoritaire naar meer pluralistische politieke systemen. De politieke instabiliteit en het gebrek aan adequaat economisch beleid tijdens deze periode van transitie, samen met de wijdverspreide corruptie en het clientelisme, hebben ervoor gezorgd dat ook vandaag de dag de economieën in de zes Balkanlanden kwetsbaar zijn.¹³⁴ De zittende politieke elites hebben tot op heden niet de noodzakelijke hervormingen doorgevoerd die de economie hadden moeten stimuleren. Het resultaat hiervan is een onvoorspelbare en beperkte economische groei, lage lonen, en een relatief hoge werkloosheid. Het gebrek aan economisch perspectief heeft er de afgelopen decennia toe geleid dat veel hoogopgeleide jonge mensen in andere landen in Europa hun beroep zijn gaan uitoefenen.

Dit geldt vooral voor beroepen waar in die landen een tekort aan is, zoals in de medische sector in Duitsland. In deze landen zijn door de instroom van arbeidsmigranten aanzienlijke diasporagemeenschappen ontstaan.¹³⁵ De hoge salarissen en speciaal ingerichte *EU Blue Card* werkvergunningsregelingen voor hoger opgeleiden uit derde landen vormen een *pull factor* voor deze arbeidsmigranten. Naast de reguliere migratie verdwijnen er jaarlijks grote aantallen irreguliere migranten als overstayers in landen binnen de EU, met name Oostenrijk en Duitsland.¹³⁶ Ook komen zij terecht in het Verenigd Koninkrijk. Dit heeft ertoe geleid dat het VK in december 2022 een deal heeft gesloten met Albanië en er inmiddels meer dan duizend Albaniërs zijn teruggestuurd naar hun thuisland.¹³⁷

133 Wouter Zweers et al., *The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?*

134 Richard Benyon, [Economic transition in the Western Balkans: an assessment](#), NATO Parliamentary Assembly, 6 september 2017.

135 OECD, [Labour Migration in the Western Balkans: Mapping Patterns, Addressing Challenges and Reaping Benefits](#), 2022, p. 12.

136 OECD, *Labour Migration in the Western Balkans*.

137 Fjori Sinoruka, ["1,000 Albanians Returned from Britain Since Deal to Curb Migration,"](#) *Balkan Insight*, 25 april 2023.

Een schadelijk gevolg hiervan is dat juist de kritische massa van jonge mensen die nodig is om democratische ontwikkelingen in hun eigen land aan te jagen, hiermee verdwijnt. Mochten de zittende politieke leiders in de Westelijke Balkan wel in staat zijn de benodigde hervormingen door te voeren, en clientelisme en corruptie aan banden te leggen, dan zou toetreding tot de EU voor de hand liggen. In dat geval zou ook toegang tot de EU-arbeidsmarkt – waarschijnlijk na een overgangsperiode – bij ongewijzigd beleid vrij worden. Het is aannemelijk dat een dergelijk scenario op termijn zou leiden tot een nog verdere toename van het aantal arbeidsmigranten vanuit de regio naar andere landen binnen de EU (zie paragraaf 4.1). De mate van die toename zal afhangen van het economisch, politiek en arbeidsperspectief in de landen zelf op dat moment.

Ondanks de *brain drain* en de werkloosheid zijn de economieën in de regio tegelijkertijd toch ook veerkrachtig gebleken. In de nasleep van de COVID-19 pandemie herstelde de economie relatief snel van de schok. De werkloosheid begon te dalen en in sommige sectoren was zelfs sprake van een tekort aan arbeidskrachten.¹³⁸ Momenteel wordt de regio echter net als de rest van Europa geraakt door de gevolgen van de oorlog in Oekraïne: hoge energie- en voedselprijzen, torenhoge inflatie, onvoorspelbaarheid aan zowel de aanbod- als de vraagkant van de economie, en een daardoor afnemend ondernemersvertrouwen.¹³⁹ Ook de prille groei van de arbeidsmarkt wordt afgeremd. In tegenstelling tot de hoogontwikkelde economieën in West-Europa zijn de politieke leiders in de Westelijke Balkan echter niet in staat om hun inwoners te compenseren voor de financiële effecten van de crisis. De vraag is in hoeverre de arbeidsmarkt en het economisch perspectief zullen blijven lijden onder de effecten van de oorlog in Oekraïne.

Demografie

De Westelijke Balkan kent over de gehele regio dalende bevolkingsaantallen. In de jaren '90 was dit voornamelijk te wijten aan de gevolgen van de oorlog en emigratie, en na het uiteenvallen van het voormalig Joegoslavië heeft die dalende trend zich voortgezet. Het inwonersaantal daalt ook door een constante uitstroom van migranten. Politieke en democratische stagnatie, economisch wanbeleid, endemische corruptie en sluimerende politieke spanningen hebben

138 Sanja Madzarevic-Sujster en Richard Record, "[The Western Balkans heading towards another storm?](#)," *World Bank blog*, 9 november 2022.

139 Madzarevic-Sujster en Record, "The Western Balkans heading towards another storm?"

ervoor gezorgd dat sinds het begin van de 21^e eeuw de migratie vanuit de Westelijke Balkan blijft aanhouden. Het visumvrije reizen en de speciale *EU Blue Card* regeling¹⁴⁰ bieden voor hoger opgeleiden mogelijkheden om te emigreren vanuit de Westelijke Balkan.¹⁴¹ Decennia van hoge emigratiecijfers vanuit de regio naar welvarender landen in West-Europa eisen ondertussen hun tol in de regio zelf. Emigratie versnelt in combinatie met eveneens toenemende urbanisatie, ontvolking van het platteland en daarmee ook de segregatie. Mensen voelen zich, onder andere vanwege steeds verder wegbezuinigde publieke diensten, minder verbonden met de centrale overheid en men komt steeds minder in contact met andere (etnische) bevolkingsgroepen.¹⁴² Vergrijzing, gebrek aan economische ontwikkeling en investeringen, lage lonen en hoge werkloosheid zijn serieuze beleidsuitdagingen voor de zittende regeringen in de regio. Door gebrek aan effectief bestuur, adequaat economisch beleid en de nog steeds wijdverbreide corruptie zijn de politieke elites tot nu toe niet in staat geweest het demografisch tij te keren, of zelfs maar een beetje te beïnvloeden.

Klimaat

Met klimaatsoorten variërend van Mediterraan in Albanië en de kust van Bosnië-Herzegovina, tot een landklimaat in Servië en een Alpenklimaat in Macedonië, kunnen we niet spreken van hét klimaat in de Westelijke Balkan. De impact van klimaatverandering manifesteert zich dan ook op verschillende manieren in de regio. Vooralsnog heeft klimaatverandering *an sich* niet geleid tot migratiebewegingen richting andere delen van Europa, maar dit betekent niet dat dit in de toekomst niet kan veranderen naarmate de impact van stijgende temperaturen en extreem weer ook in de Westelijke Balkan in verschillende mate zichtbaarder worden. Albanië is bijvoorbeeld zeer kwetsbaar en zal waarschijnlijk meer periodes van droogte gaan meemaken.¹⁴³ Over het algemeen kan gezegd worden dat de gehele Westelijke Balkan te maken zal hebben met verdere temperatuurstijging, een afnemende hoeveelheid neerslag en toenemende droogte. Hoeveel deze afname van neerslag zal zijn zal wederom verschillen per subregio, afhankelijk van de ligging, hoogte, en afstand tot de

140 EU Blue Card, "[Europese blauwe kaart](#)".

141 Europese Commissie, "[Visumliberalisering: verslag Commissie laat zien dat landen Westelijke Balkan en Oostelijk Partnerschap nog steeds voldoen aan vereisten](#)", 4 augustus 2021.

142 The Environment and Security Initiative (ENVSEC), [Climate change in the West Balkans](#), 2012, p. 22.

143 ENVSEC, [Climate change in the West Balkans](#), p. 22.

zee.¹⁴⁴ Het is waarschijnlijk dat een van de grootste uitdagingen als gevolg van klimaatverandering het omgaan met deze onvoorspelbaarheid van watertoevoer zal zijn. Niet alleen zal het daarbij gaan om watermanagement in het licht van waterschaarste, maar ook zal er een toegenomen risico zijn op grote overstromingen, zoals we die ook regelmatig hebben gezien in Servië, onder andere in 2014, 2016 en 2020. De afnemende waterkracht in de regio als gevolg van klimaatverandering kan ook een probleem vormen voor de energiesector. Albanië heeft bijvoorbeeld sterk ingezet op energie uit waterkracht, maar wanneer klimaatverandering in de regio zal leiden tot afnemende neerslag en waterschaarste zou de energievoorziening daar grote gevolgen van kunnen ondervinden.

2.8 Turkije

Nienke van Heukelingen

Turkije speelt een sleutelrol als transitland voor vluchtelingen uit het Midden-Oosten op weg naar Europa. Om voorspellingen te kunnen doen wat betreft de toekomstige migratiebewegingen vanuit Turkije naar Europa, is het belangrijk om zicht te hebben op huidige vluchtelingensituatie in het land. Momenteel verblijven er in Turkije circa 3.6 miljoen Syrische vluchtelingen.¹⁴⁵ Een deel van de vluchtelingen die naar Turkije weet te komen, probeert vanuit daar verder te reizen naar Europa. Een factor die het aantal vluchtelingen vanuit Syrië naar Turkije zou kunnen vergroten is een nieuw militair offensief van het Syrische regime in de provincie Idlib, waar zich ruim twee miljoen ontheemden bevinden. Deze noordwestelijke enclave is één van de laatste gebieden die nog altijd niet is heroverd door het leger van president Bashar al-Assad, en Turkije speelt daarbij een belangrijke rol. Het land ondersteunt diverse rebellengroepen in het gebied, en heeft er Turkse troepen gestationeerd. Sinds 2018 heeft het Syrische regime herhaaldelijk geprobeerd de controle over Idlib terug te krijgen. Tegen het einde van 2023 is de provincie opnieuw getroffen door een golf van geweld. Indien het tot een groot militair offensief komt, zou dit kunnen leiden tot een aanzienlijke toename van vluchtelingen die de grens met Turkije oversteken, en mogelijk proberen verder te reizen naar Europa.¹⁴⁶

144 ENVSEC, *Climate change in the West Balkans*, p. 24.

145 UNHCR, "[Refugees and Asylum Seekers in Turkey](#)".

146 Reliefweb, "[War in Syria: Biggest Escalation of Violence in Four Years](#)", 04 November 2023.

Een ander scenario dat zou kunnen leiden tot een grote(re) instroom van Syrische vluchtelingen vanuit Turkije naar Europa is dat Erdoğan het plan doorzet om Syrische vluchtelingen terug te laten keren naar het deel van Noord-Syrië – om precies te zijn: Afrin en Jarablus – dat onder controle staat van het Turkse leger. In de eerste jaren van de Syrische burgeroorlog (sinds 2011) verwelkomde de Turkse regering de Syrische vluchtelingen die naar Turkije vluchtten. President Erdoğan verklaarde in een toespraak: “We see you as our brothers and sisters [...]. Turkey is your homeland too”.¹⁴⁷ Echter, vanaf circa 2018/2019, op het moment dat het land onder andere economisch in een neerwaartse spiraal terechtkwam, vond er een kentering plaats. Vanaf dat moment werden Syrische vluchtelingen in de samenleving steeds vaker als zondebok aangewezen en gezien als onderdeel van Erdoğan’s conservatieve culturele agenda. Als gevolg hiervan nam het anti-vluchtelingensentiment toe, en veranderde Erdoğan van toon. Tijdens de verkiezingscampagne in mei 2023 – waarin de opvang van Syrische vluchtelingen het thema was – pleitte hij voor de terugkeer van Syrische vluchtelingen naar hun thuisland, en gaf hij aan open te staan voor onderhandelingen met president Assad.¹⁴⁸

Erdoğan’s retoriek en de groeiende xenofobie onder de Turkse bevolking dragen bij aan groeiende angst en onzekerheid binnen de Syrische gemeenschap in Turkije.¹⁴⁹ Tot voorheen gaf ongeveer 90% aan zich in zekere mate geïntegreerd te voelen in Turkije.¹⁵⁰ Veel Syriërs verblijven al geruime tijd in het land en hebben er een nieuw leven voor zichzelf en hun familie opgebouwd. Echter, er komen steeds meer verhalen naar buiten waaruit blijkt dat deze situatie aan het veranderen is. In een artikel van het tijdschrift *Foreign Policy* wordt bijvoorbeeld Rabaa, een Syrische vluchteling, geciteerd die verklaarde: “My fear of us being sent back is increasing each day”.¹⁵¹ Indien deze groep zich niet langer veilig voelt in Turkije en het land wil verlaten (of hiertoe wordt gedwongen), heeft zij een aantal opties: terugkeren naar Syrië waar zij het risico lopen slachtoffer te worden van mensenrechtenschendingen, afreizen naar buurlanden Iran, Irak,

147 Presidency of the Republic of Türkiye, “[President Erdoğan Shares Fast-Breaking Dinner with Refugees in Kilis](#),” 2 juli 2016.

148 Zie voor een analyse: Nienke van Heukelingen en Friedrich Püttmann, “[With or without Erdoğan, we need to talk about refugees again](#),” Clingendael Alert, mei 2023.

149 Joshua Levkowitz, “Syrian refugees in Turkey watch uneasily as Erdogan warms to Assad,” *AL Monitor*, 15 januari, 2023.

150 Sinem Adar en Friederich Püttmann, “[Making EU-Turkey Cooperation on Migration Sustainable](#),” *SWP Comment*, no.7, februari 2022.

151 Joshua Levkowitz, “[Turkey’s Xenophobic Turn Targets Stateless Syrians](#),” *Foreign Policy*, 26 maart 2023.

Armenië of Georgië, of kiezen voor Europa.¹⁵² Uit een recente survey blijkt dat de groep Syriërs die bereid is naar Europa te reizen toeneemt.¹⁵³ Hoewel Syriërs de grootste groep vluchtelingen in Turkije vormen, heeft deze groeiende xenofobie ook impact op vluchtelingen van andere nationaliteiten, zoals Afghanen en Irakezen, die eveneens hun toevlucht in Turkije hebben gezocht. De UNHCR schat dat deze groep bestaat uit ongeveer 320.000 individuen.¹⁵⁴

De opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije is verbonden met de *EU-Turkey Statement* (ook wel bekend als de ‘Turkijedeal’), die Turkije en de EU in 2016 sloten.¹⁵⁵ In ruil voor een reeks toezeggingen, zou Turkije de beweging van vluchtelingen en migranten naar Europa een halt toeroepen én de opvang van de destijds 2.8 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije in goede banen leiden. Eén van die beloftes was het 1:1 principe, wat inhield dat voor iedere Syrische vluchtelingen die van Griekenland naar Turkije werd gestuurd, Europa één Syrische vluchteling uit Turkije zou hervestigen.¹⁵⁶ Binnen dat principe zegde Nederland toe 1.000 Syrische vluchtelingen per jaar te hervestigen. Echter, in 2022 liet Nederland weten die verplichting tijdelijk op te schorten. Dat is anno 2023 ongewijzigd. Mocht Nederland er in de toekomst toch weer voor kiezen om Syrische vluchtelingen binnen de kaders van de *EU-Turkey Statement* te hervestigen, dan zou dat 1.000 extra Syrische vluchtelingen per jaar betekenen.

Naast de vluchtelingenproblematiek in Turkije, hebben ook andere structurele factoren een effect op de mogelijk toekomstige migratie vanuit Turkije naar Nederland en Europa (zie tabel 8).

Politiek

Sinds 2016 is het aantal asielaanvragen door Turken in Nederland aanzienlijk toegenomen, grotendeels als gevolg van de mislukte coup poging in Turkije in datzelfde jaar.¹⁵⁷ Deze coup poging leidde tot een periode van repressie in het land, bovenop de reeds in 2013 ingezette autocratische koers. De Turkse regering voerde vanaf dat moment een grootschalige ‘zuiveringsoperatie’ uit,

152 Amnesty International, [Syria: 'You're going to your death: Violations against Syrian refugees returning to Syria'](#), 7 september 2021.

153 M. Murat Erdoğan, [Syrians Barometer 2021: A Framework for Achieving Social Cohesion with Syrians in Türkiye](#), UNHCR, november 2022.

154 UNHCR, ["Refugees and Asylum Seekers in Turkey"](#).

155 Europese Raad, ["Verklaring EU-Turkije"](#), 18 maart 2016.

156 Europese Raad, ["Verklaring EU-Turkije"](#), 18 maart 2016.

157 Vluchtelingen Werk Nederland, ["Turkije: repressie en vervolging"](#). Ter illustratie: in februari 2023 vormden Turken met 155 asielaanvragen de derde grootste groep, na Syriërs en Somaliërs.

waarbij tienduizenden mensen werden gearresteerd, ontslagen of geschorst vanwege hun vermeende betrokkenheid bij de coup poging.¹⁵⁸ In eerste instantie was dit vooral gericht op aanhangers van de Gülen-beweging – die volgens de Turkse overheid verantwoordelijk was voor de coup poging – maar later werden ook andere critici, zoals linkse activisten, journalisten en (Koerdische) politici getroffen door deze repressie. Als gevolg hiervan hebben velen van hen hun toevlucht elders gezocht de afgelopen jaren, waaronder in Nederland, om zich daar te vestigen.¹⁵⁹

Tabel 8 De migratiedrivers in Turkije

	Politiek	Economie	Demografie	Klimaat	
Turkije					\$ → 
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Demografie: Demografische uitdagingen & aanleiding tot migratie richting EU / NL. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot migratie richting EU / NL.				
	Politiek: Politieke instabiliteit & aanleiding tot regionale migratie. Economie: Weinig tot geen economisch perspectief & aanleiding tot regionale migratie. Demografie: Sterke demografische uitdagingen & aanleiding tot regionale migratie. Klimaat: Situatie zorgelijk & aanleiding tot regionale migratie.				
	Politiek: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Economie: Economisch perspectief & geen directe aanleiding tot migratie. Demografie: Demografische situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie. Klimaat: Situatie stabiel & geen directe aanleiding tot migratie.				
Kosten migratieroute naar EU & NL \$ Geringe kosten, grote mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$ Redelijke kosten, beperkte mogelijkheid migratie naar EU & NL \$\$\$ Veel kosten, onwaarschijnlijk dat migratie naar EU & NL mogelijk is					Diaspora  (Nagenoeg) geen diaspora in NL  Aanwezige diaspora in NL  Grote diaspora in NL

In mei 2023 vonden er parlements- en presidentsverkiezingen plaats in Turkije. Onder leiding van Kemal Kılıçdaroğlu, namen zes oppositiepartijen (de 'Nation Alliance') het op tegen de zittende president Recep Tayyip Erdoğan en 'zijn'

158 Rob Vreeken, "Vijf jaar na de mislukte coup in Turkije heeft Erdogan alleen maar meer macht naar zich toegetrokken," 13 juli 2021.

159 Het percentage asielverzoeken van Turken in Nederland dat wordt ingewilligd is hoog, namelijk 94% tussen september 2021 en augustus 2022. Zie Rijksoverheid, "Kerncijfers asiel en migratie," augustus 2022.

AKP-MHP coalitie. Hun voornaamste belofte was het terugdraaien van veel van de beleidsmaatregelen die in de afgelopen twintig jaar onder Erdoğan waren doorgevoerd, met als hoogste prioriteit het herstel van de parlementaire democratie. Echter, al tijdens de eerste ronde werd duidelijk dat de AKP-MHP coalitie erin was geslaagd een meerderheid in de Grote Nationale Vergadering te behouden. En na de tweede ronde op 28 mei, werd Erdoğan officieel uitgeroepen als winnaar van de presidentsverkiezingen. Hij is opnieuw gekozen voor een periode van vijf jaar, wat volgens de grondwettelijke regels zijn laatste termijn mag zijn.

Met de recente herverkiezing van Erdoğan is de hoop op een terugkeer naar een democratisch(er) Turkije op korte termijn niet langer reëel. Het is dan ook denkbaar dat het aantal Turken dat het land verlaat vanwege de politieke instabiliteit, zal aanhouden of zelfs zal toenemen. In tabel 8 is Turkije om die reden donkerblauw gekleurd op de driver 'politiek'.

Economie

Door de autocratische koers onder president Erdoğan en de moeilijke economische omstandigheden, verlaten steeds meer Turkse jongeren het land om elders opnieuw te beginnen.¹⁶⁰ Deze groep geeft aan dat dat zij onvoldoende perspectief heeft in Turkije en de kwaliteit van leven te laag is. Het land heeft al geruime tijd te maken met hoge hyperinflatie (tot wel 90%) en hoge werkloosheid, met name onder jongeren. De Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) publiceerde in 2021 een onderzoek, waarin aangetoond werd dat 73% van de jongeren in Turkije graag naar het buitenland zou willen verhuizen.¹⁶¹ De economische crisis werd daarin als de belangrijkste reden genoemd, gevolgd door een oneerlijke welvaartsdeling en hoge werkloosheid. De meerderheid gaf aan bij voorkeur naar West-Europa te verhuizen.

Een snel herstel van de economie lijkt niet waarschijnlijk, maar met de benoeming van Mehmet Şimşek als minister van Financiën en Hafize Gaye Erkan als president van de Centrale bank in 2023, lijkt Erdoğan mogelijk te kiezen voor een meer conventionele aanpak van de economie. Sindsdien zijn er enkele wijzigingen in het monetaire beleid doorgevoerd, waaronder een aanzienlijke

160 Sinem Özdemir en Daniel Derya Bellut, "[Turkey's youth seek fresh start in Germany](#)," DW, 13 maart 2021.

161 Duvar English, "Report finds 73 percent of young people in Turkey want to live abroad," 16 februari 2022.

verhoging van het rentetarief – van 8,5% naar 25% – door de centrale bank, met als doel de hoge inflatie in het land aan te pakken.¹⁶² Dat zou op termijn onder andere de inflatiecijfers naar beneden kunnen brengen.¹⁶³ Echter, problemen zoals oneerlijke welvaartsverdeling en hoge werkloosheid zijn er niet direct mee opgelost. Om die reden is het denkbaar dat het aantal jongeren dat besluit Turkije te verlaten stabiel blijft, of zelfs toeneemt. Bovendien leidt de verslechterde economische situatie in Turkije ook tot een negatievere houding ten aanzien van Syrische vluchtelingen, hetgeen mogelijk leidt tot (gedwongen) doormigratie van Syrische vluchtelingen naar Europa (zie begin van 2.8 Turkije).

Klimaat

Door de ligging van Turkije in het Middellandse Zeegebied, is het land extra kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Zo veroorzaakten de bosbranden in 2021 in Turkije meer dan 80.000 intern ontheemden door 200.000 afgebrande hectare grond.¹⁶⁴ Niet alleen door bosbranden, maar ook door andere klimaatgerelateerde rampen kunnen mensen ervoor kiezen om te vertrekken. Hoewel zulke plotseling gebeurtenissen voornamelijk leiden tot binnenlandse migratie,¹⁶⁵ zullen mensen hun toevlucht ergens anders zoeken als dit soort rampen vaker voorkomen. Dit geldt ook voor geleidelijk erger wordende problemen (in het Engels: *slow-onset events*) zoals droogte en een vermindering van regenval, dat vooral de landbouw sterk beïnvloedt.¹⁶⁶ Volgens het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) is er in het overgrote deel van Turkije namelijk kans op woestijnvorming.¹⁶⁷ Hoewel er momenteel binnen Turkije nog wel redelijk werkbaar grond te vinden is waar mensen nu heen verplaatsen, zou dit op de lange termijn, wanneer meer grond onbruikbaar is, kunnen leiden tot meer internationale migratie. Door de verwachte zeespiegelstijging van 25 centimeter in 2050 zullen woonwijken en infrastructuur

162 Erik van der Walle, "[Forse renteverhoging tegen Turkse inflatie](#)", NRC, 25 augustus 2023.

163 Volgens de nieuwe prognoses van de overheid zal de jaarlijkse inflatie tegen het einde van het jaar stijgen tot 65% en volgend jaar dalen tot 33%.

164 "Internal Displacement Monitoring Centre, "[Republic of Türkiye](#)"; Statista, "[Area burned by wildfires in Turkey from 2009-2023](#)".

165 UNCHR, [Global Trends Report 2021](#), 2021.

166 Mehmet Emin Birpınar en Çiğdem Tuğaç, "[Climate Security and Migration: Global Challenges, Regional Priorities, and National Policies](#)," *Insight Turkey* 24, no. 1, 2022, p. 105-134.

167 Paul Hockenos, "[As the Climate Bakes, Turkey Faces a Future Without Water](#)," *Yale Environment* 360, 30 september 2021.

gevaar lopen in steden aan zee, zoals Istanbul.¹⁶⁸ Gecombineerd met de huidige verstedelijking levert dit mogelijk op de lange termijn meer migratie naar Europa op. Daarnaast ondervinden ook de regio's rondom Turkije de nadelige effecten van klimaatverandering. Aangezien Turkije functioneert als transitland, zouden klimaatvluchtelingen uiteindelijk kunnen overwegen om via Turkije door te reizen naar Europa.¹⁶⁹

Turkse diaspora in Nederland

Van de Turkse diaspora wonen er 431.000 personen in Nederland, wat neerkomt op 2,4 procent van de Nederlandse bevolking.¹⁷⁰ Van deze groep heeft 91% nog regelmatig – variërend van een aantal keer per jaar tot iedere dag – contact met familie of vrienden in Turkije.¹⁷¹ Over het algemeen is er een wisselwerking te zien tussen diaspora en migratie, waarbij de twee fenomenen elkaar versterken.¹⁷² Dat is ook zichtbaar bij de Turkse diasporagemeenschap. Op het gebied van migratiemotieven komt het belang van familierelaties, verspreid tussen Turkije en Nederland, het beste naar voren in het geval van gezinsmigratie, wat met 34,7% van de gevallen de hoofdrede van migratie naar Nederland is voor mensen uit Turkije.¹⁷³ Hierbij heeft de diaspora dus overduidelijk effect op de migratie vanuit Turkije naar Nederland, en zal dit in de toekomst effect blijven hebben.

168 Tomer Barak en Hay Eytan Cohen Yanarocak, "[Confronting climate change, Turkey needs 'green leadership now more than ever'](#)," Middle East Institute, 25 januari 2022.

169 Zahide Erdoğan en Safure Cantürk, "[Understanding the Climate-Conflict-Migration Nexus: Immigration from Climate-Conflict Zones to Turkey](#)," *Siyasal: Journal of Political Sciences* 31, no 1, 2022.

170 CBS, "[Integratie en Samenleven 2022: Bevolking](#)".

171 Christopher Houtkamp et al., [Het Turkse diasporabeleid in Nederland](#), Clingendael, april 2023.

172 Paul Collier en Anke Hoeffler, "Migration, Diasporas and Culture: An Empirical Investigation," *Kyklos* 71, no. 1, februari 2028, p. 86-109.

173 CBS, "[Integratie en Samenleven 2022: Bevolking](#)".

3 Hervestiging van vluchtelingen

Myrthe Wijnkoop en Monika Sie Dhian Ho

Geopolitieke ontwikkelingen kunnen mensen er toe brengen om langs diverse kanalen te proberen naar Europa en Nederland te migreren. In het vorige hoofdstuk is in kaart gebracht hoe demografische, politieke, economische en klimatologische factoren in de toekomst kunnen bijdragen aan deze migratiedruk. Nederland kan echter ook zelf het initiatief nemen om vluchtelingen direct uit andere opvanglanden uit te nodigen, gezien de kwetsbare situatie waarin zij of het opvangland verkeren.

Nederland kent al sinds eind jaren '70 een zogenoemd 'hervestigingsquotum', dat wil zeggen een afspraak met UNHCR om op diens voordracht jaarlijks een bepaald aantal vluchtelingen direct uit andere opvanglanden uit te nodigen.¹⁷⁴ Dit nationale quotum bestaat sinds de jaren 80 uit 500 plekken op jaarbasis, met een beleids- en uitvoeringskader met een geldigheid van 4 jaar.¹⁷⁵

Hiernaast zijn er de laatste jaren ontwikkelingen binnen de EU om tot een meer gezamenlijke en coherente hervestigingsinzet te komen. In specifieke crisissituaties heeft deze Europese coördinatie tot extra hervestiging geleid. Er zijn diverse ad-hoc schema's geïnitieerd, waaronder ook de zogenoemde

174 Tweede Kamer der Staten-Generaal, [Kamerstukken II, 1985-1986, 19637, nr 1-2](#), Vluchtelingenbeleid.

175 Zie over het Nederlandse hervestigingsbeleid ook uitgebreid [Kamerbrief d.d. 26 mei 2020](#) over het meerjarig beleidskader 2020-2023. Het beleid is meerjarig omdat de aantallen per jaar kunnen verschillen doordat geopolitieke ontwikkelingen kunnen zorgen voor versnelling of vertraging. Zo was in 2018 de veiligheidssituatie in Libië dusdanig dat de evacuaties naar de ETM in Niger tijdelijk waren stopgezet en er onvoldoende zaken voor voordracht waren. Hierdoor werd de Nederland missie naar Niger uitgesteld. Ook kan de afhankelijkheid van externe partners voor de uitvoering van hervestiging ertoe leiden dat niet altijd de meest ideale planning kan worden gevolgd voor het selecteren van voldoende vluchtelingen in een jaar. Daarnaast zijn fluctuaties in het aantal voordrachten en acceptaties per missie weliswaar gebruikelijk, maar niet exact voorspelbaar. Tussen de selectie tijdens de missies en aankomst van de vluchtelingen in Nederland zit een tijdsbestek van ongeveer zes maanden.

een-op-een afspraak uit de EU-Turkije Verklaring, en de oproep van de Europese Commissie om na de val van Kabul in 2021 Afghaanse vluchtelingen op te nemen.¹⁷⁶ Ook is er in 2020 via het Asielagentschap van de Europese Unie (ECAA) een platform tot stand gekomen, het Netwerk voor Hervestiging en Humanitaire Toelating (*Resettlement and Humanitarian Admission Network*) ter ondersteuning van de uitvoering van programma's. Van een meer structurele en wetgevende aard is het Europese initiatief, gestart in 2016, om te komen tot een hervestigingsverordening (*EU Resettlement Framework*).¹⁷⁷ Onderhandelingen hierover lopen echter nog.¹⁷⁸ Tot slot ondersteunt de EU en een aantal lidstaten waaronder Nederland via de UNHCR de zogenaamde *Emergency Transit Mechanisms* (ETM) in Niger en Rwanda.¹⁷⁹ Hieronder gaan we in op het bestaande kader voor hervestiging, en de verwachtingen ten aanzien van migratie via dit kanaal.

3.1 Huidige situatie

Doordat hervestiging een nationale beleidskeuze is en geen wettelijke verplichting, is het Nederlandse hervestigingsquotum regelmatig onderdeel van politieke compromissen of 'deals'. Zo was het quotum tijdens de kabinetsperiode 2017-2021 voor het eerste verhoogd van 500 naar 750, maar werd het in 2019 rondom de 'Moria-deal' tussen coalitiepartijen weer verlaagd naar 500. In het vorige regeerakkoord staat dat uitgegaan wordt van een quotum van 500, maar dat dit bij wetslagen van bepaalde maatregelen rondom onder andere terugkeer kan worden verhoogd naar maximaal 900.¹⁸⁰ In de EU pledge van november 2022 voor hervestigingsplekken voor 2023 heeft Nederland nu 737 plekken aangegeven (vanuit het nationale beleidskader).¹⁸¹ Tegelijkertijd heeft het vorige

176 Ibid. Zie ook Adviesraad Migratie, [Realisme rond richtgetallen](#), december 2020, p. 127.

177 European Commission, "[COM\(2016\) 468 final](#)," d.d. 13 juli 2016.

178 Zie European Parliament, "[EU Resettlement framework](#)," 23 november 2023.

179 Zie o.a. Operational Data Portal "[Factsheet Emergency Transit Mechanism](#)," UNHCR Niger, mei 2021; Reliefweb, "[UNHCR Rwanda Factsheet: Emergency Transit Mechanism](#)," februari 2023.

180 Rijksoverheid, "[Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'](#)," 10 januari 2022, p. 44.

181 DG Home Affairs, "[Pledges submitted by the Member States for 2023](#)". Zie ook Ministerie van Justitie en Veiligheid, "[Meerjarig beleidskader 2020-2023](#)": het precieze aantal kan per jaar verschillen. Het blijft 2000 over een periode van 4 jaar.

kabinet als onderdeel van de ‘asieldeal’ van augustus 2022 aangegeven tijdelijk geen uitvoering te geven aan hervestiging onder de EU-Turkije Verklaring.¹⁸²

Geregeld luidt UNHCR de alarmklok omdat het aantal plekken voor hervestiging wereldwijd al jarenlang ernstig tekortschiet. In 2022 hadden 1,47 miljoen vluchtelingen dringend bescherming elders nodig. Het jaar ervoor was dat 1,45 miljoen en werden slechts 4%, namelijk 39.266 mensen daadwerkelijk hervestigd naar in totaal 23 landen van bestemming. Vanuit 82 landen waren aanvragen ingediend, waarvan de meeste uit Syrië, Afghanistan, de Democratische Republiek Congo (DRC), Zuid-Sudan en Myanmar kwamen. De verwachte wereldwijde behoefte aan hervestiging van de UNHCR voor 2023 bedraagt voor het eerst meer dan 2 miljoen mensen, vooral vanuit het Afrikaanse continent, gevolgd door de MENA regio.¹⁸³ Aangezien het aantal vluchtelingen jaarlijks blijft toenemen, de beëindiging van langlopende conflicten zoals in Syrië en Afghanistan niet in zicht komt, oude conflicten opnieuw opblazen (zoals in Soedan), veilige en duurzame terugkeer in veel instabiele regio’s geen reële mogelijkheid is, en veel landen in toch al kwetsbare regio’s al zeer langdurig te maken hebben met een grote verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming, zal de behoefte aan hervestiging nog meer toenemen.

Hervestiging wordt aan de ene kant door staten beschouwd als een te verkiezen manier van bescherming, namelijk voorzienbaar, gepland, veilig, en gereguleerd. Het is niet voor niets dat de *Global Compact on Refugees*, als aanvullend – niet bindend – samenwerkingskader bij het Vluchtelingenverdrag, dit zo nadrukkelijk bepleit.¹⁸⁴ Ook vinden binnen EU-verband steeds meer afspraken en ontwikkelingen plaats op dit terrein; het aantal hervestigingsplekken naar EU-lidstaten is in vergelijking met 10-15 jaar geleden gestegen. In lijn met deze Europese ontwikkeling heeft het Nederlandse kabinet in de zogenaamde ‘visie-brief’ naar aanleiding van de Syrië-crisis de toegang tot bescherming via hervestiging als stip op de horizon geplaatst.¹⁸⁵ Maar hervestiging vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Zo stelde premier Mark Rutte rondom de crisis in

182 Tweede Kamer der Staten-Generaal, [Kamerstukken II, 2021/22, 19637, nr. 2983](#), Vreemdelingenbeleid.

183 UNHCR, [Projected Global Resettlement Needs 2023](#), 21 juni 2022.

184 UNHCR, [Global Compact on Refugees](#), december 2018.

185 Tweede Kamer der Staten-Generaal, [Kamerstukken II, 2015/2016, 19 637, nr. 2030](#), Vreemdelingenbeleid.

Syrië en het sluiten van de Balkan routes in reactie op de omvangrijke irreguliere migratie destijds: eerst ‘back to zero’, en daarna praten we over legale routes en hervestiging. Tot nu toe zijn grootschalige hervestigingsprogramma’s, zowel nationaal als EU-breed, uitgebleven.

3.2 Verwachtingen ten aanzien van de gevoelde hervestigingsopdracht

Er zijn enkele ontwikkelingen die de komende tijd kunnen bijdragen aan een grotere druk op hervestiging als toegangsroute tot bescherming en migratie naar Nederland. Ten eerste kan de huidige grote, ongecontroleerde druk op de EU-buitengrenzen – en de reactie van EU-lidstaten om de grensbewaking steeds verder te verscherpen – hand in hand gaan met een grotere inzet op hervestiging. Een motief voor een dergelijke inzet kan zijn dat Nederland de landen strategisch ondersteunt die een grote verantwoordelijkheid nemen in opvang in de regio maar ook bron zijn van irreguliere migratie (zoals bijvoorbeeld in de Hoorn), door meer hervestiging mogelijk te maken. Hiernaast kan het aanbod van meer legale alternatieven een reden bieden voor meer mensen om te migreren.¹⁸⁶

Uit de Nederlandse beleidsinzet volgt dat de regering hervestiging inderdaad strategisch wil inzetten: “Dat gebeurt door de missiebestemmingen te bepalen aan de hand van de jaarlijkse Projected Global Resettlement Needs van UNHCR, relevante ontwikkelingen en prioriteiten in de EU en Europese Agenda voor Migratie, evenals het Nederlandse integrale migratie- een terugkeerbeleid.”¹⁸⁷ Waar de kamerbrief over de inzet op versterking van bescherming in de regio niet expliciet de koppeling maakt tussen opvang in de regio en de keuze voor hervestigingslanden, volgt deze relatie wel impliciet. Nederland investeert voornamelijk in programma’s in Egypte, Ethiopië, Irak, Jordanië, Kenia, Libanon, Oeganda en Soedan.¹⁸⁸ Voorgenomen hervestigingsmissies uit de brief inzake het meerjarig beleidskader betreffen Libanon, Kenia, Egypte en Ethiopië (en hervestiging via het zogenaamde *Emergency Transfer Mechanism*, waardoor

186 Zie bijvoorbeeld de voorstellen van ECRE, [Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels](#), februari 2017.

187 Ministerie van Justitie en Veiligheid, [“Meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023,”](#) 26 mei 2020.

188 Ministerie Buitenlandse Zaken, [“Kamerbrief Voortgang opvang in de regio,”](#) 25 januari 2021, p. 2.

UNHCR de in Libië geselecteerde vluchtelingen naar Niger of Rwanda brengt, vanwaar ze worden hervestigd naar derde landen).

Ten tweede kan de geopolitieke stellingname van de EU en/of Nederland in bepaalde conflicten leiden tot het ervaren van morele druk of erkennen van een morele verplichting om substantieel bij te dragen aan het bieden van een directe veilige route voor bescherming aan bepaalde vluchtelingen, hetzij via hervestiging, hetzij via andere gereguleerde toegang tot bescherming zoals humanitaire toelatingsprogramma's, visumbeleid etc.

In de directe nabijheid is Oekraïne een duidelijk (maar wellicht iets ander) voorbeeld. Het betreft een conflict in Europa, met een agressor als gezamenlijke vijand. De EU riep direct de Richtlijn Tijdelijke Bescherming in, zorgde voor vrije vestigingskeuze en verlengde de termijn voor visumvrije inreis. Oekraïners op de vlucht werden warm onthaald elders in de EU. Waar het conflict primair geldt als driver in de zin van een 'push', geldt de toegankelijkheid van bescherming in de EU als 'pull'.

In Afghanistan leidde de val van Kabul in de zomer van 2021 niet alleen tot directe evacuatie van EU-onderdanen, medewerkers van NGO's en ambassadepersoneel, maar ook tot een roep om Afghanen – die op een of andere manier hadden samengewerkt met EU-lidstaten tijdens de missies in Afghanistan – direct te evacueren en bescherming te bieden. Voor Nederland gold al vanaf 2013 een specifiek toelatingsbeleid voor Afghanen die in levensgevaar verkeerden doordat zij voor de Nederlandse missie hadden gewerkt.¹⁸⁹ Een jaar later maakte de overheid bij hoge uitzondering 'aanvraag op de post' mogelijk voor lokale tolken.¹⁹⁰ Nadat er na de val van Kabul verschillende keren vanuit het parlement om inzicht in aantallen en urgente actie ten behoeve van 'onze' Afghanen is gevraagd,¹⁹¹ werd op 18 augustus 2021 de motie Belhaj aangenomen.¹⁹² Deze motie vroeg om evacuatie van alle medewerkers die de Nederlandse overheid hebben bijgestaan, waaronder ook bewakers, judiciële medewerkers, koks en chauffeurs. Daarnaast vroeg de motie om de evacuatie

189 Tweede Kamer der Staten-Generaal, "[Aanhangsel van de Handelingen, 2012-2013, nr. 2681](#)".

190 Tweede Kamer der Staten-Generaal, "[Aanhangsel van de Handelingen, 2014-2015, nr. 60](#)".

191 Zie ook Marcelle Reneman, "Asielbescherming voor Afghaanse medewerkers van de Nederland overheid," *Verblijfblog*, 6 september 2021.

192 Tweede Kamer der Staten-Generaal, "[Stemming over: motie ingediend bij het Tweeminutendebat over de meest recente situatie in Afghanistan \(CD d.d. 17/8\)](#)," 18 augustus 2021.

van medewerkers van Nederlandse ontwikkelingsprojecten, mensenrechten- en in het bijzonder vrouwenrechtenverdedigers, *fixers* van journalisten en journalisten. Tot 26 augustus 2021, toen de evacuatie formeel werd beëindigd, waren er 1800 mensen overgebracht naar Nederland.¹⁹³ In reactie op de oproep van Europese Commissie om ruimhartig Afghanen bescherming te bieden via legale routes bood Nederland in oktober 2021 3.159 plekken aan: dit betrof een inschatting van het aantal personen dat bekend was en onder de motie Belhaj zou vallen, in de vorm van humanitaire evacuatie van bij Nederland betrokken personen. Nederland deed dus geen toezegging tot hervestiging in algemene zin. Na de formele beëindiging van de evacuatie zijn er na een moeizaam langdurig traject meer mensen overgebracht naar Nederland.¹⁹⁴ Tijdens het Kamerdebat in maart 2022 gaf toenmalig minister Wopke Hoekstra aan dat de evacuatie zo lang duurt 'als nodig is'.¹⁹⁵ Tot december 2022 zijn er nog eens bijna 2600 overgebracht, en stonden er nog ruim 150 op de lijst.¹⁹⁶ Uit het onderzoeksrapport van de Commissie Ruys van oktober 2023 volgt dat onduidelijk is en zal blijven hoeveel mensen er precies aan de gestelde criteria voor overbrenging voldoen.¹⁹⁷

Andere landen hebben nog grotere aantallen hervestigd en dit eerder voorbereid. De Britten versnelden hun hervestigingsprogramma voor oud-medewerkers al in april 2021. Duitsland had al jaren een evacuatieprogramma, en liet op verzoek van de Europese Commissie weten 25.000 Afghanen over te brengen. De VS hebben tot 2020 18.000 Afghaanse oud-medewerkers met 45.000 familieleden opgevangen. Volgens onderzoekers speelt hierbij het idee van een 'morele ereplicht' een grote rol.¹⁹⁸

Naast het beschermen van 'direct' bij de missie betrokken personen, speelt er ook een breder debat over de verantwoordelijkheid voor Afghaanse vluchtelingen, ook in het licht van de inmenging van westerse mogendheden, en het feit

193 Ministerie van Defensie, "[Kamerbrief Beëindiging evacuatieoperatie Afghanistan](#)," 26 augustus 2021.

194 Er heeft een evaluatie plaatsgevonden van dit proces door de universiteit Leiden. [De evacuatie uit Afghanistan](#). De bespreking hiervan valt buiten het bestek van dit memo.

195 Tweede Kamer der Staten-Generaal, "[Debat over de stand van zaken rondom de evacuatie in Afghanistan | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)," 31 maart 2022.

196 Kamerbrief d.d. 6 december 2022.

197 Rijksoverheid, "[Kabinet neemt waardevolle rapport Commissie Ruys in ontvangst](#)," 6 oktober 2023, p. 166.

198 Harm Ede Botje, "[Afghaanse evacuaties hoofdpjindossier voor nieuw kabinet](#)," *NU.nl*, 2 januari 2022.

dat die interventiemachten na 20 jaar er niet in geslaagd zijn het tij te keren. De humanitaire situatie en de vooruitzichten in Afghanistan zijn catastrofaal, met toenemende aantallen vluchtelingen en ontheemden sinds de zomer van 2021, en teruglopend aantal terugkeerders.¹⁹⁹

Een mogelijke toekomstige brandhaard met hervestigingspotentie is Taiwan. Nederland heeft – in lijn met de rest van de EU – Taiwan niet formeel erkend, en hanteert de ‘one-China policy’, waarbij de regering van de Volksrepubliek China (in Beijing) als enige wettige regering van China wordt erkend en geen diplomatieke banden met Taiwan worden onderhouden. Nederland heeft van oudsher wel sterke economische en culturele banden met Taiwan. Kernvraag in dit kader is of de verhoudingen tussen China en Taiwan uiteindelijk escaleren in een (gewapend) conflict, en of de EU en Nederland dan een verantwoordelijkheid ervaren om via hervestiging een bijdrage te leveren om een eventuele vluchtelingencrisis op te vangen.

Er kunnen zich verschillende scenario’s voordoen rond het conflict om Taiwan. China kan overgaan tot militaire agressie om het grondgebied onder controle te krijgen, dan wel niet-militair grote financiële of economische druk gaan uitoefenen. De verwachting is dat ook in het laatste geval een deel van de 23 miljoen inwoners zullen willen vertrekken. De kans is niet groot dat er grote aantallen Taiwanese asielaanvragen in de EU of in Nederland zullen worden gedaan. Een enkeling zal per vliegtuig komen indien er al eerder bestaande banden zijn, bijvoorbeeld met de Taiwanese gemeenschap hier.

Een evacuatie van lokaal personeel van Nederlandse bedrijven en organisaties (vergeleken met de casus-Afghanistan) zou tot de mogelijkheden behoren. Ook wordt wel de vergelijking gemaakt met de hervestiging naar het Verenigd Koninkrijk vanuit Hongkong, en met de reactie van de EU op de oorlog in Oekraïne. Toch gaan deze vergelijkingen niet helemaal op. Hongkong was voormalig Brits grondgebied; in Afghanistan zijn jarenlang troepen aanwezig geweest; en toen de grootschalige Russische invasie in Oekraïne begon, had de EU al een Associatieverdrag met Oekraïne, dat visumvrij reizen van Oekraïners in de EU mogelijk maakte. Een dergelijke sterke band met Taiwan is er niet, indachtig ook uitspraken van de Franse president Emmanuel Macron recentelijk

199 Reliefweb, [Afghanistan Humanitarian Needs Overview 2023](#), januari 2023.

dat 'we' er niet ingezogen moeten willen worden'.²⁰⁰ Als er daadwerkelijk een grootschalig gewapend conflict uitbreekt, is het meest voorzienbaar dat de bevolking vlucht naar het nabijgelegen Japan. Algemeen wordt verwacht dat de Verenigde Staten een grote rol zal spelen bij een eventuele vluchtelingencrisis in Taiwan. De VS heeft immers nauwe banden met Taiwan via vriendschapsverdragen, waaruit ook volgt dat het land Taiwan ondersteunt bij het uitoefenen van hun recht op zelfverdediging indien er een Chinese aanval komt. Een vraag die wel opkomt is wat er gebeurt als de VS betrokken raakt in een conflict tussen China en Taiwan en vervolgens de hulp van de NAVO inroept.

Uiteindelijk is het zeker niet uitgesloten dat de EU, inclusief Nederland, wel ondersteuning zal bieden aan de opvangopdracht in het geval van een eventuele vluchtelingencrisis, vanuit morele en humanitaire overwegingen. Maar dat zal dan meer indirect dan direct zijn, bijvoorbeeld via het ondersteunen van Japan als eerste opvangland door donaties via UNHCR of eventueel een beperkt hervestigingsprogramma's om Japan te ontlasten.

Bovengenoemde ontwikkelingen leiden tot de voorzichtige conclusie dat de hervestigingsopdracht voor Nederland niet tot enorme aantallen vluchtelingen zal leiden.

200 Zie: Nicolas Barré, "[Emmanuel Macron : 'L'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe'](#)," *Les Echos*, 9 april 2023; [Macron: Europa moet onafhankelijker en soevereiner worden – NRC](#).

4 De drivers van migratie naar Nederland vanuit andere EU-lidstaten

Saskia Hollander

Migratie binnen de EU (ofwel: intra-EU migratie) is het logische gevolg van de toepassing van het recht van vrij verkeer tussen lidstaten. EU-burgers hebben in principe het recht om zich in Nederland te vestigen. Het *vrij verkeer van personen* behoort naast het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal tot de kernvrijheden van de interne markt. Het vormt de hoeksteen van het burgerschap van de Unie dat in 1993 met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht werd ingevoerd. Het vrije verkeer van *werknemers*, vastgelegd in artikel 45 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU), behelst het fundamentele recht van werknemers om in een andere lidstaat te werken en op gelijke voet te worden behandeld.²⁰¹ Ook hun partners en afhankelijke gezinsleden uit landen buiten de EU (derdelanders) hebben vaak een afgeleid verblijfsrecht. De rechten van Unieburgers zijn ook van toepassing op burgers van de Europese Economische Ruimte (EER: Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en Zwitserland.

Het recht van vrij verkeer en verblijf wordt alleen beperkt door de voorwaarden die zijn vastgesteld in de EU-Verdragen en overige EU-wetgeving, waaronder Richtlijn 2004/38/EG (Verblijfsrichtlijn) inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.²⁰² Zo mag EU-burger geen gevaar vormen voor de openbare en nationale veiligheid. Voor een verblijf van langer dan drie maanden moet iemand bovendien in zijn eigen onderhoud kunnen voorzien. Het vrije verkeer van werknemers geldt bovendien niet voor banen in de overheidssector. Ook kunnen

201 Europees Parlement, "[Vrij verkeer van werknemers](#)," 2022.

202 Artikel 3, lid 2, Verdrag betreffende de EU (VEU), artikel 20, lid 2, onder a en 21, lid 1, EU-Werkingsverdrag (VWEU), artikelen 45 tot en met 48 VWEU, en artikel 45 EU-Grondrechtenhandvest.

er beperkingen van kracht zijn tijdens een overgangsperiode na de toetreding van nieuwe lidstaten.

Het recht om te werken, studeren, met pensioen te gaan of in nabijheid te wonen van partner en/of gezins- en familieleden in een andere lidstaat van de EU biedt EU-burgers tal van sociale, economische en culturele voordelen. Hoewel zulke persoonlijke motieven de belangrijkste drivers vormen van migratie tussen EU-lidstaten, zijn er ook structurele factoren die ten grondslag liggen aan migratiebewegingen tussen de Europese lidstaten. Economische verschillen tussen lidstaten zijn daarvan de belangrijkste. Er zijn twee typen gebeurtenissen waarbij dergelijke economische kansenverschillen tussen lidstaten zich schoksgewijs duidelijk manifesteren, en daarmee tot een toename van migratie tussen lidstaten leiden: uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten (denk aan de uitbreidingsrondes van de EU met de Midden en Oost-Europese (MOE-)landen in 2004 en 2007), en asymmetrische economische schokken (zoals de eurocrisis van 2009 en haar nasleep). Hieronder zal eerst kort in worden gegaan op het effect van beide ontwikkelingen op intra-EU migratie. Daarna zal – conform de opdracht van de Staatscommissie – uitgebreider worden ingegaan op het mogelijke effect van toekomstige EU-uitbreiding voor migratie naar Nederland. Hoewel een uitgebreide analyse van de stabiliteit in de Eurozone buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, zal in de voorlaatste paragraaf kort op dit onderwerp worden ingegaan.

4.1 EU-uitbreiding als driver van intra-EU migratie

Met elke uitbreidingsronde van de EU – zie voor een overzicht tabel 9 – is het gebied waar het vrij verkeer beginsel van toepassing groter geworden. In de periode tussen 1958 en 1972 – tot de eerste uitbreiding van de Unie – betrof ongeveer 30 procent van alle arbeidsmigranten in de zes leden van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) migranten vanuit andere lidstaten, met name uit Italië, een land dat gebukt ging onder hoge werkloosheid.²⁰³ Tijdens de oliecrisis en haar nasleep was er echter in de Noordelijke EG-lidstaten minder behoefte aan arbeidsmigranten. De uitbreidingsrondes die plaatsvonden tot de uitbreiding van 2004 leidden niet tot een forse toename van de mobiliteit

203 Saara Koikkalainen, "[Free Movement in Europe: Past and Present](#)", Migration Information Source, 2011.

tussen lidstaten. Een verklaring hiervoor is dat tot de jaren 90 het vrij verkeer principe voornamelijk het vrije verkeer van werknemers betrof. Tot die tijd leidden EU-uitbreidingsrondes vooral tot meer migratie tussen landen met historische banden en bilaterale overeenkomsten, bijvoorbeeld van Ierland naar het Verenigd Koninkrijk en van Finland naar Zweden.²⁰⁴ In de jaren 90 werd het vrij verkeer principe uitgebreid naar onder andere studenten, gepensioneerden, en familieleden en daarmee nam ook de mobiliteit tussen lidstaten toe; ook richting Nederland. In Nederland vestigden zich in 1995 bijna 15.000 mensen afkomstig uit andere EU-lidstaten; in 1997 – 2 jaar na de uitbreiding met Finland, Oostenrijk en Zweden – waren dit er bijna 20.000; en in 2000 vestigden zich ruim 22.000 mensen afkomstig uit andere EU-lidstaten.²⁰⁵

Tabel 9 Overzicht EU-uitbreiding

Uitbreidingsrondes	Nieuwe lidstaten
1973	Denemarken, Ierland, Verenigd Koninkrijk
1981	Griekenland
1986	Spanje en Portugal
1995	Finland, Oostenrijk en Zweden
2004	Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, en Tsjechië
2007	Bulgarije en Roemenië
2013	Kroatië

De EU-uitbreiding met Midden- en Oost-Europa

Van substantiële migratie tussen lidstaten was pas sprake met de uitbreiding van de Unie met de 10 MOE-landen in 2004 en 2007. Een belangrijke structurele oorzaak hiervan is het substantiële verschil in economische ontwikkeling tussen de MOE-landen ten tijde van hun toetreding en de oudere lidstaten.²⁰⁶

204 Teresa Castro-Martin en Clara Cortina, “[Demographic Issues of Intra-European Migration: Destinations, Family and Settlement](#)”, *European Journal of Population* 31, 2015, p. 109-125.

205 StatLine, “[Immi- en emigratie; nationaliteit, leeftijd en geslacht](#)”, laatst aangepast 18 augustus 2022.

206 Jarl Mooyaart en Helga de Valk, [Intra-EU migration 2010-2020, QuantMig Project Deliverable D4.2](#), Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI-KNAW)/University of Groningen, 2020; Adrian Favell, “[The new face of East-West migration in Europe](#)”, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34, no.5, 2008, p. 701-716.

Al in de aanloop naar deze uitbreiding werd, met name door de Noordelijke lidstaten, gevreesd voor een grote toename van arbeidsmigranten uit de armere kandidaat-lidstaten. Hoewel de landen die voorafgaand aan 2004 waren toegetreden tot de EU, alsmede Cyprus en Malta, direct bij toetreding toegang kregen tot de arbeidsmarkten van de oudere lidstaten, werd een dergelijke directe toepassing van het vrije verkeer van werknemers uit de MOE-landen onwenselijk geacht. Daarom werd voor deze landen – net als bij de toetreding van Griekenland, Portugal en Spanje – gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de toetredingsverdragen een tijdelijke beperking van het recht van vrij verkeer van werknemers op te nemen. In het geval van de MOE-landen werd de tijdsduur van de overgangsperiode overgelaten aan de lidstaten en mocht deze beperking gelden voor een periode van maximaal 7 jaar.²⁰⁷

Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden maakten in 2004 alle oude lidstaten – waaronder dus Nederland – gebruik van de mogelijkheid om het vrije verkeer van werknemers te beperken. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland leidde de afwezigheid van een transitieperiode vrijwel direct tot een forse toename in het aantal arbeidsmigranten. Waarschijnlijk vormden de gunstige arbeidsmarktvoorwaarden en de vertrouwdheid met de Engelse taal belangrijke pullfactoren.²⁰⁸ Nederland schafte de verplichte werkvergunning voor de acht MOE-landen die in 2004 toetraden – Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, en Tsjechië – af in 2007, drie jaar na toetreding. Voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië werd de Nederlandse arbeidsmarkt pas zeven jaar na toetreding geheel geopend, namelijk in 2014. Voor Kroatië – dat in 2013 toetrad – werd door Nederland in 2018 de arbeidsmarkt volledig geopend.

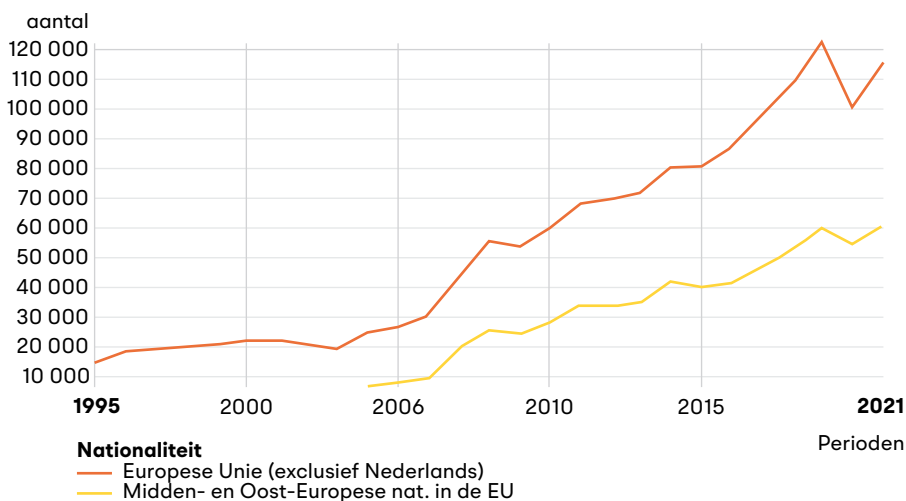
Ook in Nederland leidde de toetreding van de 10 MOE-landen tot een forse toename van het aantal EU-migranten. Dit is te zien in Figuur 1. Hoewel het CPB in 2004 nog verwachtte dat er zich tussen 2004 en 2006 in Nederland

207 Lidstaten konden voor twee jaar (eerste fase) overgangsmaatregelen nemen met een mogelijke verlenging van drie jaar (tweede fase) en bij de dreiging van ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt nog eens twee jaar (derde fase); in totaal dus voor maximaal zeven jaar. Tweede Kamer der Staten Generaal, “[Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie](#)” 2011-2012.

208 Meghan Benton en Milica Petrovic, [How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union](#), Migration Policy Institute, 2013.

per jaar tussen de 5.000 en 10.000 arbeidsmigranten zouden vestigen,²⁰⁹ lagen deze cijfers al snel veel hoger. In 2005 vestigden zich in Nederland ruim 26.500 migranten uit andere EU-lidstaten, waarvan bijna 8.000 afkomstig uit de MOE-lidstaten. In 2007 – toen de arbeidsmarkt voor 8 van deze landen werd geopend – waren dit al bijna 20.000 migranten uit MOE-landen (bijna de helft van alle EU-migranten in Nederland). In 2014 – toen de Nederlandse arbeidsmarkt geopend werd voor Bulgaren en Roemenen – bedroeg het aantal MOE-immigranten in Nederland bijna 42.000 (meer dan de helft van alle EU-migranten in Nederland). In 2020 verbleven er in Nederland inmiddels al circa 262.000 Polen, 62.000 Roemenen en 50.000 Bulgaren.²¹⁰ De structuur van de Nederlandse economie en de flexibele arbeidsmarkt, gecombineerd met een sterke vergrijzing, vormen belangrijke pullfactoren.

Figuur 1 Immigratie naar Nederland vanuit EU en MOE-lidstaten, 1995-2021



Bron: CBS, StatLine (2022)²¹¹

209 Zie de verwijzing naar de CPB-studie in de [brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid](#) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 mei 2005, p. 3.

210 Ministerie van Justitie en Veiligheid, [De Staat van Migratie 2022](#), 2022, p. 81.

211 CBS StatLine, ["Immi- en emigratie: nationaliteit, leeftijd en geslacht,"](#) laatst aangepast 8 augustus 2022.

Toekomstige EU-uitbreidingsrondes

Er zijn momenteel negen landen die de status hebben van kandidaat-lidstaat (zie tabel 2 voor een overzicht), te weten Turkije (zie ook paragraaf 2.8), Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië (deze vijf landen worden hierna de Westelijke Balkan genoemd) (zie ook paragraaf 2.7), Oekraïne, Moldavië en Georgië (zie ook paragraaf 2.1). Daarnaast is Kosovo kandidaat-lidstaat. Van deze landen heeft Turkije deze status het langst – namelijk sinds 1999. De onderhandelingen met Turkije verlopen echter uiterst moeizaam en het is niet waarschijnlijk dat Turkije op korte termijn zal toetreden. Ook de overige acht kandidaat-lidstaten zullen naar verwachting niet op heel korte termijn toetreden. Echter, de geopolitieke druk op de EU om deze landen, en dan met name Oekraïne, versneld toe te laten treden is groot. Gezien de economische situatie in zowel de Westelijke Balkan als Oekraïne, Moldavië en Georgië, en gezien de ervaring met de uitbreiding met de MOE-landen, zal een toetreding van deze landen bij een ongewijzigd juridisch kader leiden tot een forse toename van het aantal arbeids-, studie- en gezinsmigranten dat zich in Nederland vestigt.

Leidend in het toetredingsproces zijn de in 1993 vastgestelde Criteria van Kopenhagen. Deze criteria behelzen de voorwaarden waaraan landen moeten voldoen om lid te worden van de EU. Er zijn in totaal 35 beleidsterreinen – ofwel hoofdstukken – waarover afzonderlijk onderhandeld moet worden. Een hoofdstuk kan voorlopig worden afgesloten zodra de kandidaat-lidstaat het *acquis* van een bepaald hoofdstuk heeft overgenomen. In 2020 presenteerde de Europese Commissie een nieuwe uitbreidingsmethodologie, waardoor het onderhandelingsproces tegenwoordig nog sterker gericht is op voortgang op het zogenaamde fundamentele cluster – rechtsstaat, mensenrechten, veiligheid, openbaar bestuur, openbare aanbestedingen en financiële controle – en op conditionaliteit. De voorwaarden waaraan voldaan moet worden, worden nu duidelijker gemaakt richting de kandidaat-lidstaten, en hen worden tevens duidelijkere stimulansen geboden om hervormingen door te voeren. Onderhandelingen over het fundamentele cluster worden als eerste geopend en als laatste gesloten. Om hoofdstukken te kunnen openen in andere clusters is het noodzakelijk dat kandidaat-lidstaten tussentijdse benchmarks in het rechtstaat-cluster vervullen. Met deze nieuwe methodologie moet terugglijden op het gebied van de rechtstaat worden voorkomen en het proces als geheel transparanter en voorspelbaarder worden. Ook moet het makkelijker worden om bij te sturen en wordt het tevens mogelijk om de onderhandelingen te pauzeren of geheel te stoppen.

Tabel 10 Overzicht van (potentieel) kandidaat-lidstaten

Land	Aanvraag kandidaat-lidmaatschap	Kandidaat-status
Turkije	1987	1999
Noord-Macedonië	2004	2005
Montenegro	2008	2010
Servië	2009	2012
Albanië	2009	2014
Bosnië en Herzegovina	2016	2022
Oekraïne	2022	2022
Moldavië	2022	2022
Georgië	2022	2023
Kosovo ²¹²	2022	–

Tegelijkertijd blijft EU-uitbreiding vooral ook een politiek proces. Voor uiteindelijke toetreding is de goedkeuring nodig van de Raad en het Europees Parlement, waar het onderwerp uitermate gepolitiseerd is. Bovendien moeten alle huidige lidstaten alsook de kandidaat-lidstaat instemmen via hun nationale besluitvormingsprocedures, mogelijk met referenda. De oorlog in Oekraïne en de snelle toekenning van het kandidaat-lidmaatschap aan Oekraïne en Moldavië hebben de discussie over de EU-uitbreidingsprocedure opnieuw in een nieuw en uitermate (geo-)politiek daglicht geplaatst. Er bestaat in toenemende mate een spanning tussen de gevoelde strategische noodzaak om deze landen versneld toe te laten treden, en anderzijds de wens en noodzaak om vast te houden aan de EU-toetredingscriteria – zeker die op het gebied van de rechtsstaat. Deze spanning geldt voor Oekraïne, Moldavië en Georgië, maar in zeker zin ook voor de Westelijke Balkan.

De landen in de Westelijke Balkan zitten al geruime tijd in de wachtkamer van de EU. Al op de top van Thessaloniki in 2003 werd de Westelijke Balkan perspectief op EU-toetreding geboden. Daarna volgde een lang en onvoorspelbaar proces. De benodigde democratische hervormingen komen nauwelijks van de grond, en wat betreft Servië en Bosnië en Herzegovina kan gezegd worden dat de

212 Kosovo is potentieel kandidaat-lidstaat. Van toetreding is echter nog lang geen sprake, mede omdat verschillende Europese landen Kosovo niet erkennen. Toch vroeg Kosovo in 2022 kandidaat-lidmaatschap aan.

democratische ontwikkelingen zelfs de tegenovergestelde kant op gaan. In 2018 werd met de uitbreidingsstrategie voor de Westelijke Balkan een nieuwe impuls gegeven aan het proces door de zes landen een ‘geloofwaardige strategie’ te bieden, en door zelfs 2025 als mogelijke uitbreidingsdatum te noemen. Ondertussen worden met vier Balkan-landen – Montenegro, Servië, Albanië en Noord-Macedonië – toetredingsonderhandelingen gevoerd. Van deze landen is Montenegro het meest gevorderd in het proces. Het land is sinds 2010 kandidaat-lidstaat van de EU, en de toetredingsonderhandelingen zijn gestart in 2012. Hoewel het land vorderingen maakt wat betreft het overnemen van het EU-acquis (het geheel van EU-verdragen, EU-wetgeving en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie) is het niet waarschijnlijk dat het land op korte termijn zal toetreden. Met name op het gebied van het fundamentele cluster dient nog voortgang te worden gemaakt; zo zijn er onder andere zorgen over het electorale systeem, de rechten van minderheden en corruptie.

Datzelfde geldt voor Servië. Het land vroeg een jaar later dan Montenegro – in 2009 – het lidmaatschap aan, dat in 2012 werd toegekend. Grootste struikelblok is de historisch moeizame relatie met Kosovo – dat in 2022 de status van potentiële kandidaat-lidstaat verkreeg. Ook heeft Servië volgens de Commissie nog te weinig vooruitgang geboekt op het gebied van persvrijheid, vrijheid van meningsuiting en het openbaar bestuur. Sinds de Russische invasie van Oekraïne vormt ook de Servische relatie met Rusland een struikelblok.

De onderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië werden in juli 2022 formeel geopend. De start van de onderhandelingen werd lang geblokkeerd door Bulgarije, alsmede door Nederland en Frankrijk.²¹³ Bosnië en Herzegovina is de jongste kandidaat-lidstaat uit de regio. Het land werd in 2022 de kandidaat-status verleend. Toch heeft het land, dat al in 2016 zijn aanvraag indiende, nog een lange weg te gaan. Belangrijkste problemen die de start van toetredingsonderhandelingen vooralsnog in de weg staan, bevinden zich met name op het gebied van het (gebrek aan) doorvoeren van politieke en rechtsstatelijke hervormingen. De EU wil tevens voorkomen dat het land nauwer gaat samenwerken met Rusland en/of China.²¹⁴

213 Europees Parlement, “[De Westelijke Balkan](#),” 2022.

214 “[Toetreding Bosnië en Herzegovina tot de Europese Unie](#)”, Europa Nu.

Hoewel toetreding voor de Westelijke Balkan nog steeds een proces van lange adem zal zijn, zetten recente geopolitieke ontwikkelingen en de Europese asielcrisis druk op de Europese ketel. Met name door de groeiende invloed van Rusland en China in de regio is er een toenemend geopolitiek belang om de Westelijke Balkan toe te laten treden tot de EU. Tegelijkertijd is het – in het bijzonder voor het functioneren van de interne markt – van cruciaal belang dat de kandidaat-lidstaten voldoen aan de toetredingscriteria. Ook de Europese asielimpasse voert de druk op. De Westelijke Balkanroute is een van de belangrijkste migratieroutes vanuit het Midden-Oosten en Afrika naar Europa. Migranten die eenmaal via de Westelijke Balkan de EU hebben bereikt, kunnen zich in principe vrij verplaatsen binnen het Schengengebied – de gemeenschappelijke ruimte zonder grenscontroles die in 1995 werd opgericht.²¹⁵ Voor de EU is het daarom van belang dat de Westelijke Balkan maatregelen op het gebied van migratie afstemt met het migratiebeleid van de EU. In december 2022 presenteerde de Commissie een EU-actieplan voor de Westelijke Balkan, met daarin een aantal maatregelen ter versterking van het partnerschap. Zo wordt de migratieproblematiek in de regio onder andere gefinancierd vanuit het Instrument voor Toetredingssteun (IPA), bijvoorbeeld op het gebied van grensbewaking. Ook dienen de landen het visumbeleid af te stemmen met de EU. Naar verwachting zal toetreding van deze landen tot het Schengengebied – net als in het geval van Bulgarije en Roemenië die nog altijd geen onderdeel van Schengen zijn – langer op zich laten wachten dan hun toetreding tot de EU.

Oekraïne, Moldavië en Georgië zijn nog maar kort kandidaat-lidstaat. De landen vroegen vlak na de Russische inval in februari 2022 het kandidaat-lidmaatschap aan. Dat werd nog datzelfde jaar verleend aan Oekraïne en Moldavië. Georgië verkreeg toen het de *potentieel* kandidaat-status. In december 2023 werd besloten de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië te openen. Georgië kreeg op dat moment de kandidaat-status. Of deze landen op korte termijn zullen toetreden tot de EU hangt af van het verloop van de oorlog in Oekraïne, en ook van de voortgang die wordt geboekt op een aantal cruciale beleidsterreinen, met name op het gebied van corruptiebestrijding, de economie en de rechtspraak. De geopolitieke dynamiek zal hier echter ook een belangrijke factor vormen. Zoals de Adviesraad Internationale Betrekkingen (AIV) in zijn

215 Er zijn momenteel 27 volwaardige Schengenleden: 23 EU-lidstaten en Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein (die een associatiestatus hebben). Bulgarije, Cyprus, Ierland en Roemenië zijn geen Schengenlanden.

briefadvies ‘de Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok’ stelt, betekent de snelle toekenning van het kandidaat-lidmaatschap een sterk geostrategisch signaal richting Rusland dat zowel Oekraïne als Moldavië ‘onomkeerbaar behoort tot de Europese familie’.²¹⁶ Het maakt hun toetreding tot de EU daarmee tegelijkertijd bijna onvermijdelijk.

De impact van toekomstige uitbreidingsrondes op migratie naar Nederland

Deze geopolitieke dynamiek zal voor de vijf landen in de Westelijke Balkan en Oekraïne, Moldavië en Georgië betekenen dat zij mogelijk al binnen nu en 10 jaar zullen toetreden tot de EU. Als de huidige juridische kaders hetzelfde blijven en als er net als bij eerdere uitbreidingsrondes een overgangperiode van zes (Griekenland, Portugal en Spanje) of zeven (MOE-landen) jaar wordt overeengekomen, zal dat betekenen dat de Nederlandse arbeidsmarkt rond circa 2035-2040 geheel open zal gaan voor werknemers uit deze landen. Gezien de ervaring met de toetreding van de MOE-landen – die leidde tot een jaarlijkse toename van het aantal migranten van circa 10.000 in 2006 tot circa 40.000 in 2014 – zal de toetreding van de Westelijke Balkan, Oekraïne, Moldavië en Georgië onoverkomelijk leiden tot een toename van het aantal migranten in Nederland. De verwachting is dat – vergelijkbaar met de uitbreiding met de MOE-landen – de migratie vanuit de nieuwe lidstaten geleidelijk zal oplopen tot enkele tienduizenden migranten die jaarlijks naar Nederland komen om te werken, te studeren of een gezin te vormen.

Op Oekraïne na kennen de kandidaat-lidstaten lage bevolkingsaantallen, die bovendien dalend zijn. Toch kan het migratie-effect van de toetreding van de kandidaat-lidstaten vergelijkbaar of mogelijk groter zijn dan die van de toetreding van de MOE-landen. De MOE-landen maakten destijds een relatief snelle economische groei door, en de verwachting is dat dit wat betreft de kandidaat-lidstaten niet het geval is – ook gelet op de staat van de wereldeconomie. Bovendien is er in Nederland een groeiend Oekraïens diaspora-netwerk, omdat er nu al enkele tienduizenden Oekraïners in Nederland werken onder de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming – die in ieder geval geldt tot 4 maart 2024.²¹⁷ Volgens recente data van het CBS was op 1 november 2022 ruim 46% van de 90 duizend Oekraïense ontheemden tussen de 15 en 65 jaar in Nederland aan

216 Adviesraad Internationale Vraagstukken, “[de Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok](#),” 2022.

217 Myrthe Wijnkoop et al., *Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden*, Clingendael, 2023.

het werk.²¹⁸ Dit zijn voornamelijk nog vrouwen, aangezien de meeste Oekraïense mannen zijn gemobiliseerd en het land niet mogen verlaten. Als deze vrouwen in Nederland (mogen) blijven, zullen hun mannen op een gegeven moment willen nareizen. Het is daarbij ook goed mogelijk dat het draagvlak voor het openen van de Nederlandse arbeidsmarkt voor Oekraïners groter is dat voor de andere kandidaat-lidstaten – alsmede destijds voor de MOE-landen – omdat er nu al ervaring op wordt gedaan met Oekraïense werknemers.

4.2 Eurocrisis als driver van intra-EU migratie

Economische (kansen)ongelijkheden tussen lidstaten komen niet alleen aan het oppervlak door uitbreiding van de Unie met armere lidstaten. Ook economische crises leggen zulke ongelijkheden bloot. De wereldwijde financiële en economische crisis die ook de EU sinds 2008 hard trof, werkte verschillend door in de EU-lidstaten. Hoewel de landen in het Noorden – waaronder Nederland – de zogenoemde eurocrisis relatief goed doorstonden, werden vooral de Zuidelijke lidstaten (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje) getroffen door langdurige financiële instabiliteit, hoge werkloosheid en groeiende ongelijkheid en armoede. Als gevolg hiervan vonden er meer migratiebewegingen plaats vanuit deze landen naar met name de Noordelijke lidstaten.²¹⁹ Dit leidde tot een algehele toename van de intra-EU migratie. Volgens de Europese Commissie woonde in 2004 circa 1,6% van de beroepsbevolking in een andere EU-lidstaat; in 2008 lag dat rond de 2,4% en in 2013 liep dat op tot 3,3%.²²⁰ Hoewel een groot deel van deze intra-EU migratie is toe te schrijven aan de EU-uitbreiding met de MOE-landen, nam in deze periode ook duidelijk de migratie van Zuid naar Noord toe.²²¹ Een verklaring hiervoor moet gezocht worden in de hoge werkloosheid in de Zuidelijke EU-lidstaten en verslechterde arbeidsmarkt- en leefomstandigheden in deze landen.

Ook in Nederland kwamen er in deze periode meer mensen uit de Zuidelijke lidstaten dan in de jaren ervoor. Dit is te zien in figuur 2. In de jaren voorafgaand

218 Ministerie van Justitie en Veiligheid, “[Verzamelbrief opvang Oekraïne](#),” 17 februari 2023.

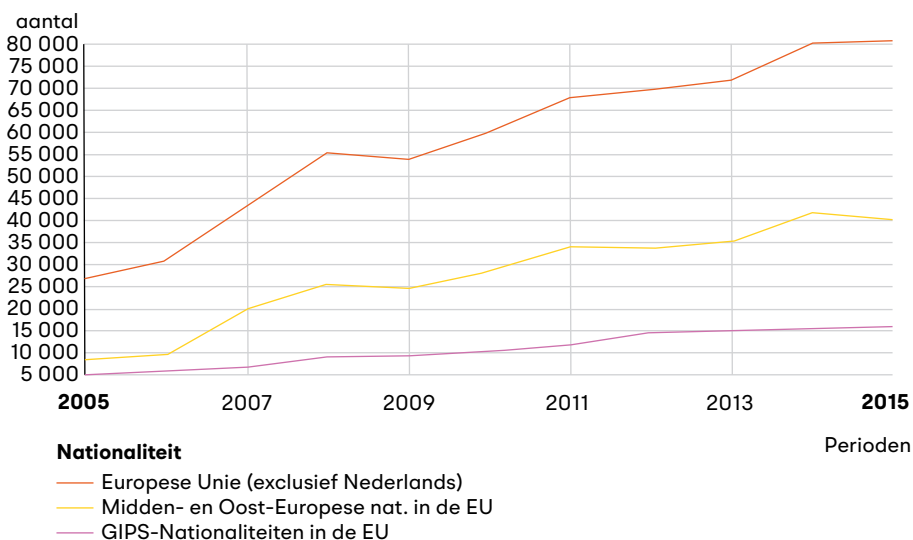
219 Jean-Michel Lafleur en Mikolaj Stanek, [South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis](#), Springer, 2017.

220 Europese Commissie, “[EU employment and social situation](#)”, *EU employment and social situation quarterly review* (2014b).

221 Lafleur en Stanek, *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*.

aan de eurocrisis lag het aantal migranten uit Griekenland, Italië, Portugal en Spanje (oftewel: de GIPS-landen) rond de 5000. Vanaf 2009 begon dit aantal gestaag te groeien. In dat jaar kwamen er ongeveer 9.000 migranten uit GIPS-landen naar Nederland; in 2013 liep dat op tot bijna 15.000 migranten. Hoewel het moeilijk is vast te stellen of de eurocrisis de directe oorzaak is van deze stijging – migratie uit de Zuidelijke lidstaten naar de Noordelijke lidstaten is van alle tijden en in deze periode steeg sowieso het totaal aantal EU-migranten in Nederland – is het waarschijnlijk dat de economische achteruitgang, en met name de groeiende werkloosheid, in deze landen een belangrijke rol speelde in migratiemotieven.²²²

Figuur 2 Immigratie naar Nederland vanuit EU en GIPS-lidstaten, 2005-2015



Bron: CBS, Statline (2022)²²³

Een nieuwe eurocrisis zal mogelijk opnieuw leiden tot een stijging van de intra-EU mobiliteit, omdat zo'n crisis op minder welvarende lidstaten een grotere impact zal hebben dan op de meer welvarende lidstaten. Hoewel de landen in de

222 Lafleur en Stanek, *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*.

223 CBS StatLine, "[Immi- en emigratie: nationaliteit, leeftijd en geslacht](#)," laatst aangepast 18 augustus 2022.

eurozone streven naar een zo groot mogelijke convergentie op cruciale macro-economische terreinen zoals de hoogte van de staatschuld, werkgelegenheid, het aantrekken van (private) investeringen en algehele economische groei, lijken met name de Zuidelijke lidstaten eerder te divergeren dan te convergeren.²²⁴ Met name verschillen op het gebied van de staatschuld kunnen de stabiliteit van de eurozone in gevaar brengen.²²⁵ Na de COVID-pandemie en de Russische invasie van Oekraïne kampen EU-lidstaten met een torenhoge inflatie. Maatregelen van de Europese Centrale Bank om de inflatie in te perken – en een economische crisis te bezweren – door opeenvolgende renteverhogingen, hebben daarbij vooral negatieve gevolgen voor de Zuidelijke lidstaten die kampen met een (te) hoge staatschuld. Hoewel de Europese begrotingsregels voorschrijven dat de staatschuld niet hoger mag zijn dan 60% van het bruto binnenlands product (BBP), is de staatschuld van Italië inmiddels opgelopen tot ruim 142% en die van Griekenland tot zelfs ruim 166%.²²⁶ Hoewel er maatregelen worden getroffen om een situatie als in 2009 – toen Griekenland failliet dreigde te gaan – te voorkomen, is de stabiliteit van de eurozone een belangrijke factor om op het netvlies te hebben als het gaat om het kaart brengen van potentiële migratie naar Nederland.

224 Adriaan Schout en Arthur van Riel, [The state of economic convergence in the Eurozone](#), Clingendael (2022).

225 Schout en van Riel, *The state of economic convergence in the Eurozone*.

226 Eurostat, [Euroindicators](#), 23 October 2023.

5 Conclusie

In dit rapport zijn voor een aantal kernregio's in en rondom Europa de belangrijkste structurele drivers van migratie geanalyseerd, met als doel de omvang en het karakter van de migratie naar Nederland beter te kunnen voorspellen en hierop te kunnen anticiperen. Wereldwijd hebben mensen verschillende redenen om te (willen) migreren. Nederland is vanwege de welvaart en politieke stabiliteit van oudsher populaire (doch niet de populairste) bestemming voor mensen die hier willen werken, studeren, een gezin willen vormen of asiel willen verkrijgen. Toch lukt dat niet iedereen die dat zou willen, bijvoorbeeld omdat zij hier de financiële middelen niet voor hebben. De motieven die mensen ertoe bewegen te migreren worden ook sterk beïnvloed door structurele en contextafhankelijke drivers van migratie – politiek, economie, demografie en klimaat.

De belangrijkste conclusie van deze analyse is dat in de meeste van de in dit rapport behandelde regio's de politieke, economische, klimatologische en demografische contexten de komende 10-15 jaar aanleidingen zullen vormen voor mensen om te (willen) migreren. Of dergelijke ontwikkelingen leiden tot migratie *richting Europa of Nederland* hangt sterk af van de kosten van de migratieroutes en aanwezigheid van diaspora. Naarmate de baten van migratie opwegen tegen de kosten – bijvoorbeeld omdat de veiligheidssituatie in het thuisland dermate verslechterd is of naarmate mensen beter in staat zijn de migratiekosten te dragen, al dan niet met steun vanuit de diasporagemeenschap – zullen de migratiebewegingen richting Europa en Nederland toenemen.

Een voorbeeld van de samenhang tussen structurele drivers en individuele mogelijkheden om te migreren wordt geboden door de analyse van de Sahel en de Hoorn. In deze regio's vormt een mix van politieke ontwikkelingen, klimaatverandering, demografische uitdagingen en een gebrek aan economisch perspectief bijvoorbeeld belangrijke potentiële migratiedrivers; de reden dat er vooralsnog weinig migratiebewegingen vanuit de Sahel en de Hoorn naar Nederland plaatsvinden, heeft tot nu toe te maken met het feit dat de meeste mensen de hoge kosten van de reis naar Europa of Nederland niet kunnen opbrengen en hierbij niet of nauwelijks geholpen kunnen worden door sociale netwerken. Migratie vindt dan ook in eerste instantie plaats binnen de regio's; doormigratie naar Europa of elders in de wereld (bijvoorbeeld de VS) is mogelijk

voor een veel kleinere groep. De kans daarop wordt echter groter naarmate conflicten of de economische ontwrichting langer aanhouden, en naarmate mensen het geld bij elkaar hebben kunnen krijgen om een doorreis te kunnen betalen.

Hieronder worden de belangrijke conclusies van dit rapport kort samengevat.

Langdurige impact van de oorlog in Oekraïne

Een ontwikkeling dichtbij huis die een blijvende grote impact zal hebben op de migratiebewegingen in de gehele EU en Nederland is het verloop van de oorlog in Oekraïne. Deze oorlog – en de daarmee gepaarde algehele politieke en economische instabiliteit in de regio van de voormalige Sovjet-Unie – zal ook nog de komende jaren – zo niet decennia – de samenlevingen in de regio ontwrichten. De vluchtelingen- en migrantenaantallen uit deze regio richting de EU zullen waarschijnlijk toenemen. Een mogelijk snelle toetreding van Oekraïne tot de EU zal hier verder aan bijdragen. Daarnaast is er een reëel risico dat migratie doelbewust als machtsmiddel wordt ingezet door Rusland en Belarus. Hoewel Nederland niet het populairste land is waar mensen naartoe migreren – vanwege de aanwezigheid van grotere diasporanetwerken in landen zoals Polen en Duitsland – zal ook Nederland de komende tien jaar (en mogelijk langer) rekening moeten houden met een toename van migranten uit deze regio, vooral naarmate de oorlog langer zal duren.

Het belang van transitlanden

Ook de Westelijke Balkan is een regio om op het netvlies te hebben. Een EU-toetreding van de vijf landen die momenteel de kandidaat-status hebben (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Macedonië, Noord-Macedonië, en Servië) zal vanwege de economische instabiliteit in deze landen onvermijdelijk leiden tot een toename van migratie richting welvarende lidstaten zoals Nederland. De demografische uitdagingen door krimp van de bevolking vormen daarvoor een bijkomende motivatie. Ook is de Westelijke Balkan nu al als een belangrijke transitregio van migranten uit het Midden-Oosten. Hoeveel migranten erin slagen om via de Westelijke Balkan door te reizen naar de EU hangt samen met de mate van grenscontroles en preventiemaatregelen en de bilaterale relaties met de EU.

Ook Turkije is een transitland, dat sinds de burgeroorlog in Syrië veel Syrische vluchtelingen opvangt. Tegelijkertijd gaat het land zelf steeds meer gebukt onder economische achteruitgang en politieke repressie. Ook na de Turkse presidents- en parlementsverkiezingen verkiezingen is de toekomst van het land – en de

relatie met Europa –onzeker. De verwachting is dat een toenemend aantal Turkse jongeren, alsmede Syrische vluchtelingen die in het land verblijven, Turkije wil verlaten.

Een belangrijke – relatief nabije – migratie ‘hotspot’ is Noord-Afrika, dat zowel een belangrijke transit- als vertrekregio is. Het gebrek aan economisch perspectief en de toegenomen politieke instabiliteit – bijvoorbeeld in een land als Tunesië – maakt dat Noord-Afrikaanse jongeren uit de regio willen vertrekken richting Europa. Hoewel deze jongeren vrijwel geen kans maken op een verblijfstatus, zullen zij vanwege tekortschietend asiel- en terugkeerbeleid in de EU – waaronder Nederland – een zware belasting op de asielketens blijven vormen. Het is de verwachting dat door aanhoudende en steeds opnieuw opblazende politieke instabiliteit de nijpende situatie voor Noord-Afrikaanse jongeren – en voor de Afrikaanse vluchtelingen en migranten die reeds in de regio verblijven – niet op korte termijn zal verbeteren, en dus zeker de komende tien jaar een blijvende reden voor hen zal zijn om de gevaarlijke oversteek naar Europa te riskeren.

Politieke instabiliteit, economische uitzichtloosheid en klimaatverandering

Ook verder van huis zijn er politieke, economische, demografische en klimatologische ‘hotspots’ die zeker de komende tien jaar de migratiedruk op Europa en Nederland zullen verhogen. In het Midden-Oosten zorgt wijdverbreide politieke en economische ongelijkheid, armoede, demografische uitdagingen, en het tekortschieten van overheden, voor een blijvend risico op gewapend conflict en oorlog. Voornamelijk in Syrië kunnen deze factoren doorslaggevend zijn om naar Europa te migreren.

Ook in de Hoorn van Afrika en de Sahel is er sprake van een mix van (etnisch) conflict, inadequaat bestuur, armoede, ongelijkheid, en klimaatverandering. Het aantal ontheemden in de regio neemt al decennia toe. De snelle en explosieve bevolkingsgroei in de regio’s verhoogt bovendien de instabiliteit en (sociale) onrust, hetgeen zal leiden tot meer migratie naar buurlanden en uiteindelijk mogelijk ook naar Europa. Voor deze regio’s geldt echter dat door de kosten die komen kijken bij de lange en gevaarlijke migratieroutes naar Europa, relatief weinig mensen deze reis daadwerkelijk kunnen ondernemen, laat staan erin slagen om Europa te bereiken. Dit zal alleen weggelegd zijn voor dat deel van de mensen dat de middelen heeft om de gecompliceerde reis te bekostigen. Het grootste deel van de vluchtelingen en migranten in het Midden-Oosten,

de Hoorn en de Sahel wordt opgevangen in de regio. Plotselinge escalaties van geweld – zoals recentelijk in Soedan – of acute veranderingen in de veiligheidssituatie in belangrijke opvanglanden als Ethiopië (voor vluchtelingen uit de Hoorn) en Turkije (voor vluchtelingen uit het Midden-Oosten), kunnen echter grote vluchtelingenbewegingen op de been brengen, wat ook gevolgen zal hebben voor het aantal vluchtelingen dat naar Europa komt.

Klimaatverandering in toenemende mate een migratiedriver

Met name in bovengenoemde regio's in het Midden-Oosten zal klimaatverandering als driver van migratie de komende jaren aan gewicht toenemen. Door droogte, waterschaarste, voedselonzeekerheid en een algehele verslechtering van de levensomstandigheden door extreme temperaturen zullen steeds meer mensen zich verplaatsen naar koelere regio's, maar niet per se naar Europa. De kans dat mensen hierin slagen is afhankelijk van hun persoonlijke omstandigheden en de context waarin zij leven. Toch behoort een toename van klimaatmigratie vanuit het Midden-Oosten tot een scenario om rekening mee te houden.

Ook de Sahel en de Hoorn van Afrika behoren tot klimaatkwetsbare regio's. Echter, voor veel mensen in de meest kwetsbare landen is migreren naar Europa simpelweg te duur. Dit verklaart waarom klimaatmigratie vanuit bijvoorbeeld Noord-Afrika een aannemelijker scenario is dan vanuit de Hoorn of de Sahel, terwijl deze regio's net zo hard worden getroffen door klimaatverandering. Wanneer er reeds een aanzienlijke diaspora aanwezig is, zal dit de kosten enigszins beperken, en behoort migratie naar Nederland eerder tot de mogelijkheden.

Het potentieel grote effect van EU-uitbreiding op migratie naar Nederland

De verwachting is dat migratie vanuit andere EU-lidstaten richting Nederland zal toenemen. De EU staat aan de vooravond van een uitbreiding met Oekraïne, Moldavië, Georgië en vijf kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan. Deze uitbreiding is sinds de oorlog in Oekraïne in feite geopolitiek onvermijdelijk geworden. Als de juridische modaliteit van EU-toetreding niet anders zal zijn dan bij de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen in 2004 en 2007, zal deze uitbreiding leiden tot een aanzienlijke toename van het aantal migranten. Dit wordt nog eens versterkt doordat deze landen te maken hebben met krimp van de economie en van bevolking, en een daarmee gepaard gaande

vershraling van publieke voorzieningen, waardoor de regio steeds minder aantrekkelijk wordt voor met name jongeren.

De kernconclusie van dit rapport noopt tot meer aandacht voor de structurele drivers van migratie in het huidige Nederlandse asiel- en migratiedebat. Door aanhoudende en (opnieuw) opblazende conflicten elders in de wereld, de oorlog op ons eigen continent, aanblijvende economische ongelijkheid en armoede, demografische uitdagingen en klimaatverandering is de verwachting dat de komende jaren de redenen voor mensen om te migreren, ook naar Europa en Nederland, zullen aanhouden of zelfs toenemen. Hoewel de analyse wat betreft de geopolitieke contexten in deze regio's betrekking hebben op de relatief nabije toekomst (omdat ze zich moeilijk over een periode van enkele decennia laten voorspellen), weten we dat migratiebewegingen van nu tot de komende 10 à 15 jaar een lange demografische doorwerking hebben. Bijvoorbeeld doordat mensen in Nederland kinderen krijgen of hun familie laten nareizen. De migratiedruk zal daarmee naar verwachting in ieder geval het komende decennium aanhoudend hoog zal zijn.